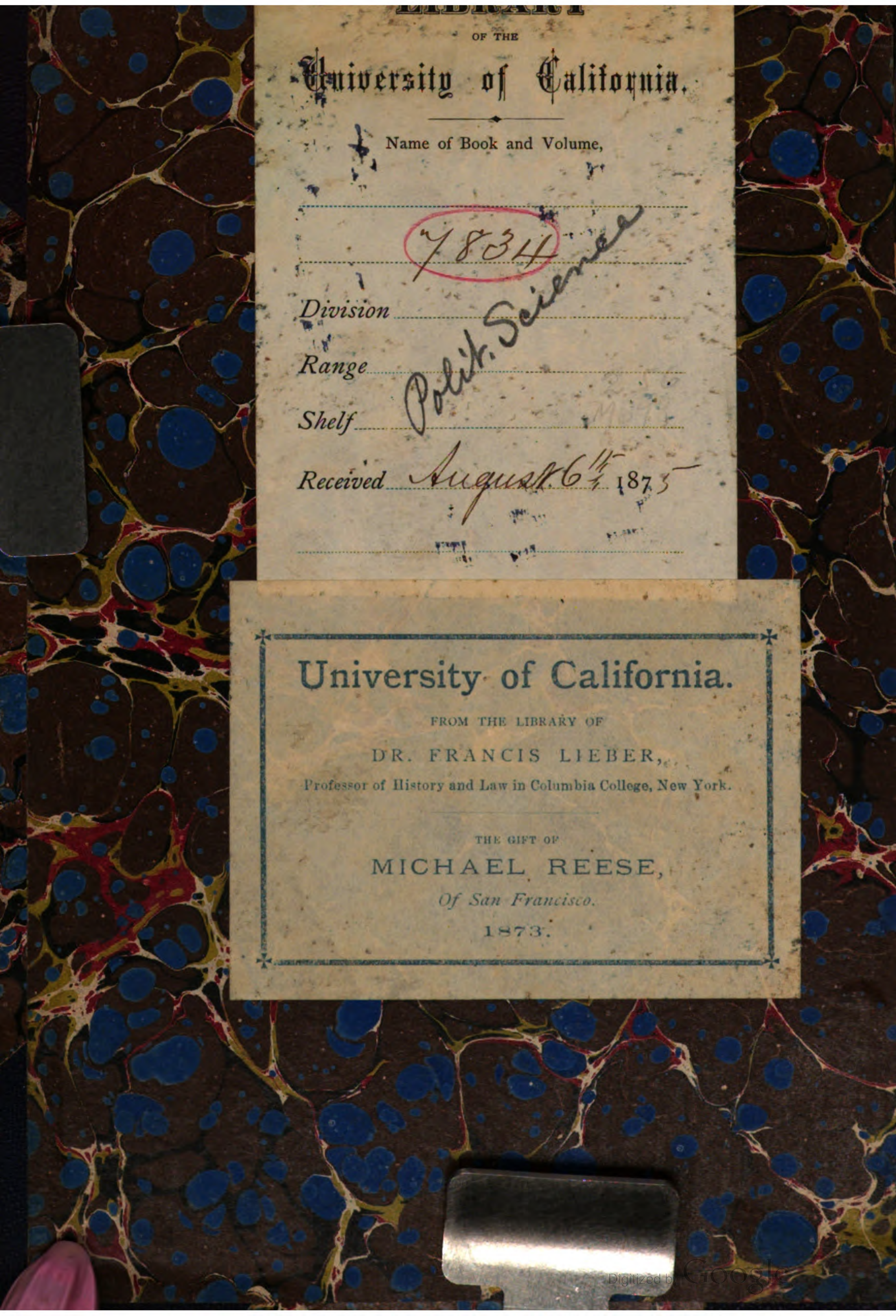

$B 19 273
YC 05928
Digitized by Google



LIBRARY
OF THE
University of California.
Name of Book and Volume,
7834
Division
Range
Shelf
Polit. Science
Received August 6th 1875
University of California.
FROM THE LIBRARY OF
DR. FRANCIS LIEBER,
Professor of History and Law in Columbia College, New York.
THE GIFT OF
MICHAEL REESE,
Of San Francisco.
1873.



Politik.

Erster Band.

Staatsrecht, Völkerrecht und Politik.

Monographieen

von

Robert von Mohl.

Zweiter Band.

Politik.

Erster Band.

Tübingen, 1862.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

— Laupp & Siebeck. —

P O L I T I K.

Monographieen

von

Robert von Mohl.

Erster Band.

Tübingen, 1862.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

— Laupp & Siebeck. —

Druck von H. Laupp jr. in Tübingen.

Inhaltsübersicht.

IV. Politik.

A. Allgemeineres.

B. Justiz-Politik.

IV.

Politik.

A. Allgemeineres.

1.

Politische Aphorismen

abgeleitet aus der Zeitgeschichte.

Geschichtliche Thatsachen dienen der theoretischen Staatskunst auf zweierlei Weise. Einmal als Belege der Wahrheit bereits festgestellter Grundsätze; sodann aber auch als Stoff, aus welchem neue allgemeine Regeln entwickelt werden. Der vortreffliche Gebrauch, welchen die Meister des Faches in beiden Beziehungen zu machen gewusst haben, ist freilich für schwächere Kräfte weit mehr entmuthigend als aufmunternd; dennoch kann die Wissenschaft auch hier nicht stille stehen. Die ununterbrochenen Veränderungen der Lebensgestaltungen bringen immer wieder neue Beispiele, welche zu Belegen dienen, so wie früher nicht vorhanden gewesene Thatsachen, welche unter einen der bereits ausgebildeten Grundsätze nicht gebracht werden können. Es ist aber gerade neuer geschichtlicher Stoff von besonderer Wichtigkeit, weil er die für die Gegenwart und die nächste Zukunft passenden Regeln am sichersten und leichtesten liefert.

Ein solcher Versuch, Erscheinungen der Tagesgeschichte zur Gewinnung theoretischer Sätze zu benützen, wird im Nachstehenden gemacht. Man würde dem Verfasser Unrecht thun, wenn man seine Versicherung, er erachte den Versuch selbst für einen schwachen, als Ziererei nehmen wollte. Er ist aber immer der Meinung gewesen, ein gänzliches Unterlassen, aus Furcht das Vollkommene nicht zu erreichen, sei der Wahrheit und dem Fortschritte am wenigsten dienlich.

Die im Folgenden vorgelegten Bemerkungen machen, wie der erste Blick zeigt, keinerlei Anspruch auf eine Berücksichtigung sämmtlicher Theile des Staatslebens oder auf systematische Ordnung; sie sind jedoch zur leichtern Uebersicht stofflich zusammengestellt.

I.

Von politischen Parteien und Elementen.

1.

Wichtigkeit einer Partei-Benennung.

Da die meisten Menschen zu träge sind zum eigenen Denken, zu stumpf, um das wahre Wesen der Dinge aufzufassen, sie sich vielmehr mit Worten und fertigen Redeweisen zufrieden stellen lassen und selbst zufrieden stellen: so ist es keineswegs gleichgültig, welche Benennung einer politischen Partei, einem Plane, einer Verfahrensweise gegeben wird. Der grosse Haufe wird, wenigstens zunächst, sich an den Schall halten, und danach Zustimmung oder Abneigung eintreten lassen.

So war es in den 20ger Jahren sehr von Einfluss auf die numerische Stärke der Parteien, dass die eine die «liberale», die andere die «servile» genannt wurde. Wer hätte nicht «liberal» sein, wer es sich nachsagen lassen oder gar sich selbst dazu bekennen wollen, dass er servil sei? — Es war sehr folgereich in den Jahren 1848 und 49, dass die demokratische Partei als die «Volkspartei» bezeichnet wurde, die unteren Schichten der Gesellschaft ausschliesslich das «Volk» hiessen. Ein Volksfeind genannt zu werden, erschien in und ausser den Versammlungen gar Vielen höchst bedenklich, mehr als durchschnittlich Schwachköpfigen sogar ganz unerlaubt. Die Forderungen der unteren Klassen klangen weit emphatischer und gerechter, weil sie für die des «Volkes» erklärt waren. Die Anhänglichkeit der Massen an die lauten Redner für die «Volksrechte» war um so grösser, weil sie sich insbesondere als Volk dachten. — Die Bezeichnung «grossdeutsch» und «kleindeutsch» sind gar nicht übel gewählt von Denen, welche keinen Bundesstaat mit Ausschluss von Oesterreich zulassen wollen; es macht das Wort einen Eindruck. Desshalb heisst es denn auch nur ein Paroli biegen, wenn sich die Kleindeutschen seit ihrer Neubelebung im J. 1859 als «Nationalpartei» geltend zu machen suchen.

Man wende nicht ein, dass ein solcher Worterfolg gegen Erfahrung und Belehrung nicht Stand halte. Theils doch, der Gedankenlosigkeit so Vieler wegen. Theils wird jeden Falles dadurch Zeit gewonnen, weil die Unrichtigkeit eines allgemein angenommenen Wortes nicht sogleich klar zu machen ist. Theils endlich ist das Gewicht der Masse ein immer in Betracht zu ziehender politischer Factor, auch wenn diese Art von öffentlicher Meinung auf keinem vernünftigen Gedanken und Willen beruht. Man denke nur an so manche theologische Streitigkeit, wo von Sinn und

Verständniss für die Menge gar keine Rede war, Schlagworte aber ganze Bevölkerungen fesselten und bis zur Raserei aufregten.

Es ist daher nicht blos Spielerei oder Eitelkeit, wenn man einer Partei oder Sache einen gutklingenden und volksthümlichen Namen zu geben sucht, und kein unbeachtenswerthes Parteimanöver, auf einen Gegner schon durch die Art seiner Collectivbezeichnung einen Schein von Lächerlichem oder Verächtlichem zu werfen. Jeden Falles muss man auf der Hut sein, sich nicht zuvorkommen oder eine schädliche Benennung Boden fassen zu lassen. Spottgedichte und Karrikaturen sind hiebei ebenso gut Angriffs- als Vertheidigungsmittel; und nicht leicht wird es einer Partei an den hierzu geschickten Genossen fehlen. Bei jedem Heere gibt es ja Kumpane, welche lieber im Markedenterzelte sitzen, als in die Schlacht rücken. Und will es etwa nicht gelingen, einen positiv förderlichen Namen in Umlauf zu setzen, so ist ein nichtssagender immer noch ein erträglicher Ausweg. Bezeichnungen, wie Whig und Tory, Hut und Mütze, werden zwar nichts nützen aber auch nichts schaden.

2.

Die Arten der Führer und ihre Verwendung.

Es lassen sich dreierlei Arten von Parteihäuptern unterscheiden:

Zuerst Theoretiker, die Doctrinäre der Partei. Sie bestimmen nach allgemeinen Weltanschauungen und theoretischen Ueberzeugungen die Lehre und allgemeine Aufgabe, formuliren die Glaubenssätze. Natürlich kann dies nicht willkürlich und nach dem nächsten besten philosophischen Systeme geschehen; vielmehr muss die Lehre mit einem weitverbreiteten Bedürfnisse und mit einer concreten Bildungsstufe in genauem Zusammenhange stehen, weil sich sonst kein allgemeinerer Anklang finden würde; allein der bewusste Zweck und der klare Ausdruck der gemeinschaftlichen Forderungen wird durch diese Denker gegeben, und sie dringen auf strenge Folgerichtigkeit in der Ausbildung der einzelnen Forderungen. Es sind in der Regel Schriftsteller, oft Hochlehrer, welche diese Dienste für die Parteien übernehmen; und nicht selten Männer, welche dem thätigen staatlichen Leben ganz ferne stehen, auch für dasselbe wenig geeignet wären. Höchstens treten sie bei parlamentarischer Verfassung in den Kammern als Redner auf. — Solche Parteiführer waren oder sind z. B. für die englischen Whigs Burke, für die Radicalen J. Bentham, für die französichen Liberalen Sièyes, B. Constant, Rossi, für die Deutschen Rotteck und Welcker, für die preussischen Juncker Jarcke, Stahl und Haller, für die Ultramontanen Görres und Philipps.

Eine zweite Gattung sind praktische Staatsmänner, welche, nicht

sowohl aus theoretischen Gründen als nach Lage der concreten Verhältnisse, die Ueberzeugung haben, dass die öffentlichen Angelegenheiten in einer bestimmten Richtung zu fassen seien, und welche sich zu dem Ende derjenigen Partei anschliessen, die ihren Ansichten und Absichten am meisten entspricht, um durch dieselbe zu wirken und eine Stütze in ihr zu erhalten. Solchen ist es denn weniger um die folgerichtige Durchführung des Glaubensbekenntnisses der Partei zu thun, als um die Erreichung des im einzelnen Falle Möglichen und Nützlichen. Sie verstehen sich wohl auch, wenn es ihrem allgemeinen Zwecke frommt, zu einer halben Massregel und zu Ausgleichungen mit Gegnern und mit der Krone. Nicht selten wird ihnen das Parteiprogramm unbequem, namentlich die starre Consequenz der Doctrinäre, und sie haben auch nicht immer das volle Vertrauen der Parteimasse. Allein theils sind sie doch derselben unentbehrlich, weil nur sie die grössere Auffassung der jemaligen Verhältnisse haben und also doch schliesslich nur durch sie irgend etwas errungen wird; theils müssen sie zuweilen wenigstens, um ihre Anhänger in guter Laune zu erhalten, einen tüchtigen Zug in deren Sinne thun. — Es sind Männer, wie die beiden Pitt, Fox, Peel, Palmerston, Cobden; oder wie Mirabeau, Guizot, Villèle, Foy, C. Perrier, Thiers; wie H. Gagern, Gerlach, Stüve, Römer, Radowitz; wie A. Hamilton, Jefferson, Calhoun, Webster, Clay.

Endlich sind aber auch noch die lauten Stimmführer vorhanden, welche die von Anderen gefundenen Gedanken und formulirten Sätze oder die ohne sie gefassten Plane tüchtig ausbeuten, sei es aus Eitelkeit, sei es aus Lust nach Einfluss, Geld und Genuss. Sie stehen den Doctrinären an Wissen und tiefem Denken, den Staatsmännern an Begreifen und grossen Absichten nach; allein sie sind unermüdlich thätig, wirken auf die Massen, bemächtigen sich jedes einzelnen Umstandes zu den Zwecken der Partei und zu den ihrigen. So bringen sie sehr viel zu Stande; schaden aber auch dem wahren Wohle häufig und stark, richten vielleicht durch Uebertreibungen und schlechte Mittel die eigene Partei zu Grunde. Oft, oder vielmehr naturgemäss, besteht zwischen ihnen und den staatsmännischen Führern eine Abneigung; die Doctrinäre aber werden von ihnen gebraucht und verlacht. Unter dieser Classe befinden sich die am wenigsten ehrenwerthen Mitglieder der Parteien, obgleich es sehr übertrieben und also ungerecht wäre, dieses Urtheil über die Gesammtheit auszudehnen. Gelegentlich gelingt es wohl einem besonders Begabten oder durch Glück begünstigten Führer dieser Art, zu einer grossen staatlichen Stellung zu gelangen. Selten jedoch vermögen sie dieselbe auf die Dauer zu behaupten, da es an solider Grundlage des eigenen Wesens und der Parteistellung fehlt. — Im Uebrigen lassen sich auch hier wieder Unterabtheilungen unterscheiden: Redner in den vertretenden Versammlungen; Journalisten; Clubredner und

Vorstände von Vereinen. Die Gesammtzahl ist, da zu Erreichung einer solchen Stelle nur gewöhnliche geistige Ausrüstung und ein kecker Entschluss gehört, eine sehr bedeutende; und die Bedeutung des Einzelnen ist sehr verschieden, von einem Robespierre, Danton, O. Barrot, Manuel, Carrel; von einem R. Blum, H. Simon, Vogt, Wallerstein; einem D'Israeli, O'Connell herab bis zu . . . zahlreichen, ungenannten oder bald wieder vergessenen Tagesfliegen.

Jede Partei bedarf zu ihrem Gedeihen Häupter von allen drei Arten. Die Theoretiker und die Wortführer finden sich von selbst, wo eine wirkliche Grundlage und ein praktisches Bedürfniss vorhanden ist; Staatsmänner sind seltener und von grösster Bedeutung. Hat also eine Partei das Glück, einen tüchtigen Mann dieser Art zu besitzen, so muss sie sich denselben um jeden Preis zu erhalten suchen, damit nicht ihr Streben in theoretische Spitzfindigkeiten und ihre Kraft in hohles Wortgepränge verlaufe. Getreue und folgsame Unterstützung und kluges Fügen in die Eigenthümlichkeit sind aber die Mittel zur Erhaltung und Nutzbarmachung eines staatsmännischen Führers. Er wird ehrgeizig seyn; dem muss Rechnung getragen werden.

3.

Die liberale Partei. — Ihre Mängel: a) Tadelsucht.

Die gemässigt-liberale Partei hatte nach langjährigen, unverdrossenen und mit Geschick geführten Kämpfen in den gesittigten Staaten des Festlandes allmählig, hier früher dort etwas später, entschieden den Sieg errungen. Dieser wurde ihr aber, und zwar in kürzester Zeit und ohne grosse Mühe, wieder entrissen. Daran war aber nicht ein unglücklicher Zufall oder eine unwiderstehliche Macht des Gegners Schuld, sondern die eigene Mangelhaftigkeit.

Die Erfahrung zeigt, dass die liberale Partei an drei wesentlichen Fehlern krankt: Tadelsucht, Ungrossmüthigkeit in Geldsachen und Unentschlossenheit; eine genauere Untersuchung aber weist nach, dass diese Gebrechen tief in ihrem Wesen sitzen.

Vorerst ist es psychologisch leicht begreiflich, dass die nüchterne Verstandes- und Nützlichkeits-Auffassung von Leben und Staat, welche der Grundzug des Liberalismus ist, ein wesentlich kritisches Verhalten des Einzelnen und der gesammten Partei zu allen öffentlichen Angelegenheiten und Männern erzeugt. Bei Halbgebildeten, aus welchen der grosse Haufe der Partei besteht, nimmt diese natürliche Richtung leicht den Charakter einer närgelnden Bekrittelung, einer unbegründeten Ueberklugheit und eines Misstrauens gegen Alles an, was besteht, nicht weil es schlecht ist, sondern eben weil es da ist. Und diese Art zu denken und zu sein, wird denn

auch gegen die eigene Partei und deren Führer angewendet, und so der Mangel an gemüthlicher Anhänglichkeit an Personen und Einrichtungen, welcher die liberale Partei allerdings überhaupt möglich macht, auch wieder zum eigenen innern Feinde. Keine Partei ist so schwer zu discipliniren und zusammenzuhalten, als die liberale, weil jedes Mitglied sein eigenes Urtheil in Anspruch nimmt, ein selbstständiger freier Mann sein will, der sich nicht imponiren lässt, und der nicht desshalb in der Opposition ist, um sich blind regieren zu lassen.

Zu dieser Untugend kam bei der Bewegung von 1848 in Deutschland noch ein besonderer Uebelstand. Die Liberalen waren seit einem Menschenalter in der Opposition gewesen, und nur in dieser. Dadurch hatten sie sich gewöhnt, Alles, was zu einer Regierung gehörte, als feindselig und als servil zu betrachten, so dass eine Bekämpfung selbstverständliche Pflicht schien. Von dieser langen Gewohnheit konnte sich nun wenigstens die grosse Masse der Partei nicht losreissen, als im März 1848 plötzlich ihre langjährigen Stimmführer die Regierung zu übernehmen hatten. Den Liberalen von der strictesten Observanz erschien dieser Eintritt in die Ministerien fast als ein Abfall; die Menge aber wurde, nachdem das erste Erstaunen und der unwillkürliche Jubel über das Unerwartete und beinahe Unmögliche verrauscht war, wenigstens kühl und krittlich. Bald fingen Einzelne an, gegen die bisherigen Leiter Opposition zu machen, nicht weil sie mit dem, was geschah, unzufrieden, sondern weil Jene jetzt Minister waren, ein ächter Liberaler aber in die Opposition gehörte. Dies trug denn natürlich nicht bei zur Befestigung der neuen Minister, das heisst zur Herrschaft der eigenen Ansicht. Die staatsmännisch Gebildeteren der Partei begingen freilich diese Thorheit nicht; und es war namentlich im Frankfurter Parlament über eine geheime oder offene Opposition der grossen liberalen Mittelpartei gegen das Ministerium nicht zu klagen: allein es half dies nicht viel, da die Mitglieder selbst einzeln in ihrer Heimath in der bezeichneten falschen Lage waren.

4.

b) Geiz.

«Les libéraux sont essentiellement non-donnant» sagte schon vor Jahren einer der früheren Führer der belgischen Bewegung gegen Holland; und nichts ist richtiger. Von allen Parteien ist die liberale Partei des Mittelstandes am wenigsten opferbereit, im Verhältnisse zu ihren Mitteln. Man kann nicht läugnen, dass die Aristokraten bedeutende Summen und mit einer gewissen grossen Art geben, nicht nur zur Förderung ihrer Zwecke, sondern auch zur Belohnung. So z. B. zur Gründung und Unterhaltung von Parteiblättern, zur Verherrlichung von Festen für eitle

und romantische Fürsten, an die Kirche, zur Ausstattung von Rednern: so z. B. das Geschenk eines Landgutes an Wagener. Auch die Demokraten sind, trotz der durchschnittlichen Beschränktheit ihrer Mittel, opferbereiter. Zum Belege: die Anlehen von Mazzini, von Kossuth, die Sendungen an die Flüchtlinge in der Schweiz. Wie schwer dagegen hält die Aufbringung von Beiträgen und die Bestimmung zu persönlichen Opfern bei den Liberalen! Wenn sie auch einmal einen kleinen Anlauf nehmen, so ermüden sie gar bald und fangen an zu knausern. Man denke an die geringen und vor Ende der Noth immer kleiner werdenden Beiträge für die Schleswig-Holsteiner, an die laue Unterstützung der stimmführenden Zeitungen, z. B. der deutschen, der Reichszeitung u. s. w. Und die noch fallenden Beiträge wären überdies nicht von den reicheren Classen der Partei, sondern von den unbemittelteren Gelehrten u. dgl. Jede Einsammlungsliste für einen politischen oder halbpolitischen Zweck zeigt, wie unglaublich wenig z. B. reiche Kaufleute geben. Ueber einen silbernen Becher, zu welchem etwa ein Goldschmid den ersten Anstoss gab, hat sich die Anerkennung der Partei sehr selten erhoben. Die Sammlung für Foy's Familie und das Geschenk an Cobden sind wohl die einzigen Beispiele von einer grossen Leistung, und beide dürfen der Partei keineswegs ausschliesslich zugeschrieben werden.

Wie höchst nachtheilig dieses Geizen mit den materiellen Mitteln für das Ansehen und für die Wirksamkeit der Partei ist, bedarf nicht erst einer Ausführung. Dieselbe macht nicht nur keinen grossen Eindruck durch Einmüthigkeit und Vorzeigung mächtiger Mittel, sondern erscheint im Gegentheil schwächer, als sie wirklich ist. Sie entsagt allen Siegen, welche ein Opfer gekostet hätten. Sie kann nicht darauf rechnen, dass von ihren Genossen Wagnisse unternommen und Existenzen darangesetzt werden. Wer Wahrscheinlichkeit zu berechnen versteht, verlässt sich nicht auf einen Rückhalt an ihr, sondern sieht sich vorsichtig selbst vor.

Es ist nicht schwer, die Erklärung dieses Charakterzuges zu finden; und es wirken wohl mehrere Gründe zusammen. Zunächst allerdings der banausische Geist der grossen gewerbtreibenden Klasse. Es fehlt ihnen an Sinn für Höheres und Ideales; und so sehen sie am wenigsten eine Nothwendigkeit, mit eigenen Opfern so Närrisches und Unpraktisches zu fördern. Sodann aber macht die Stellung eines Jeden auf sich selbst, so wie die Lebensgewohnheit und äussere Nothwendigkeit, durch eigene Arbeit für sich zu sorgen und zu erwerben, abgeneigt zum Eintreten für Andere. Die mögen auch zusehen wie sie durchkommen; ein Jeder für sich, Gott für Alle; oder aide-toi et Dieu t'aidera, in selbstischem Sinne genommen. Endlich trägt auch noch die bereits erwähnte subjective kritische Wohlweisheit und Eigenbrödelei, welche der Partei schon sonst so schädlich ist, zur Weigerung eines Antheils an einem gemeinschaftlichen Zwecke bei. Jeder hat an der

vorgeschlagenen Sache oder an dem fraglichen Manne, oder an dem gewählten Mittel etwas auszusetzen; Jeder weiss es besser und zeigt seinen Unabhängigkeitssinn durch Tadel und Zurückhalten: dann findet er aber auch leicht, dass er sich selbst und seiner bessern Einsicht schuldig sei, nichts zu geben.

5.

c) Unentschlossenheit.

Eine unläugbare und höchst verderbliche Eigenschaft der liberalen Partei ist endlich ihr Mangel an Muth und an kecker Entschlossenheit. Weder wagt sie es, wenn eine von ihr beinahe unterworfene Regierung sich aufrafft und um die Erhaltung ihrer unbeschränkten Gewalt den Kampf unternimmt, durch eine drohende Haltung und durch entschiedene Schritte den Widerstand kräftig und nun zum letztenmale niederzuschlagen; noch weniger wirft sie die, sich gewöhnlich bald nach dem gemeinschaftlichen Siege gegen sie selbst wendenden, demokratischen und anarchischen Parteien durch einige zu rechter Zeit angebrachte tüchtige Streiche nieder. Daher wird sie entweder von den eigenen roheren oder muthigeren Bundesgenossen überflügelt, und dann wohl sogar von denselben grausam misshandelt; oder sie verliert gegen die Regierung, deren innere Schwäche sie doch so eben kennen lernte, Schritt für Schritt wieder Boden und wird wieder in härtere Fesseln geschlagen, als vor der Erhebung auferlegt gewesen waren. Ersteres z. B. in Frankreich in der ersten Revolution und im J. 1847, in Deutschland im J. 1848 und 1849; Letzteres in Preussen, in Hannover, in Sachsen u. s. w. nach 1850.

Es lassen sich aber drei Ursachen dieses Mangels an Thatkraft und an Keckheit entdecken. — Einmal steht, und zwar bei dem Kerne der Partei, nämlich bei den Städtebürgern und den Gewerbenden, die Beschränktheit und Unsicherheit der Vermögensverhältnisse einer Haltung entgegen, welche auch zur Störung der Ordnung und des Verkehrs führen könnte. — Sodann werden die Führer, die Gebildeten verschiedener Art, (abgesehen von der auch bei ihnen grossen Theils bestehenden Abhängigkeit von legalen Zuständen,) eben durch ihre höhere humane Bildung abgeschreckt von harten Massregeln. Anwendung von Waffengewalt, Verbannungen und Confiscationen, gar Hinrichtungen, sind ihnen eine sittliche Unmöglichkeit. Sie scheuen sich, den Feind zu tödten. — Drittens endlich ist wenige Leidenschaft in der ganzen Lebensansicht, aus welcher der Liberalismus hervorgeht. Kritik, Besserungswünsche, persönliche Eitelkeit regen wohl zu einem Angriffe an, aber nicht zu einem Vernichtungskampfe, in welchem man selbst Alles an Alles setzte.

Unter diesen Umständen ist dann geringe Aussicht für eine Bejahung

der Frage, ob die liberale Partei auf dem Festlande und namentlich in Deutschland im Stande sei, Verbesserungen in ihrem Bestande zu machen, welche sie zur bleibenden Erlangung des Sieges befähigen würde? Unzweifelhaft kann sie sich, unter günstigen äusseren Verhältnissen und namentlich unterstützt durch die grossen und vielen Fehler des herrschenden Regierungsprincipes, wieder zu einer mächtigen Opposition emporarbeiten. Allein damit hat sie noch keine positive Regierungsfähigkeit. Eine solche ist bedingt durch eine Veränderung ihres ganzen Wesens, und namentlich durch Beseitigung der oben bezeichneten Fehler. Zu solcher aber sind die Verhältnisse wenig angethan. Dass Erfahrung und Nachdenken allein eine genügende Umwandlung in der Masse der Partei hervorbringen werden, um ihr mehr Entschlossenheit, mehr Opferbereitwilligkeit und mehr Glauben einzuflössen, ist sehr zweifelhaft. Theils ist eine solche Selbsterkenntniss überhaupt schwer, und ist noch kein Anfang derselben zu bemerken; theils giebt Einsicht noch keinen Character. Es müssten also äussere Umstände die Umwandlung bewürken. Als hiezu geeignet und mächtig genug erscheinen nur eine grosse Steigerung des Wohlstandes unter den Mittelklassen und die Einführung der parlamentarischen Regierungsweise. Erstere, weil sie mehr Unabhängigkeit gewährt; diese, weil sie zu einem positiven Programme nöthigen und an die Führung der Regierung gewöhnen würde. Aber auch in diesen beiden Beziehungen ist, wenigstens zunächst, nicht viel zu erwarten. Zwar ist eine Steigerung des Reichthums wahrscheinlich, besonders durch das Aufblühen der Grossgewerbe; aber nicht nur geht dies an sich langsam, sondern noch weit länger wird es dauern, bis die zu einer staatlichen Thätigkeit hauptsächlich Berufenen, die höher Gebildeten der Mittelklasse, einen Antheil daran erlangen. Zunächst werden sie sogar noch vergleichungsweise ärmer. Eine parlamentarische Regierung aber setzt den Sieg einer constitutionellen Opposition und den mässigen Gebrauch desselben voraus. Dass sich nun aber die Einsicht und die Stellung der itzt mächtigsten Partei je in dieser Weise gestalten werde, ist kaum glaublich.

Wenn es je eines Beleges zu diesen Sätzen bedurft hätte, so würde ihn die Haltung der preussischen Liberalen seit dem Eintritte der Regentschaft im Jahre 1858 liefern.

6.

Die künftige Aufgabe der liberalen Partei.

Die liberale Partei begeht darin einen grossen Fehler, dass sie der Entwickelung der gesellschaftlichen Zustände und Begriffe nicht folgt, sondern sich ganz gegen ihr eigenes Wesen in einen geschichtlich gewordenen Zustand einschliesst. Ihre Macht besteht darin, dass sie die Verwirklichung

von Gedanken verlangt, welche in dem bestehenden Staate noch keine Geltung haben, obgleich sie bereits die geistige Atmosphäre erfüllen. Sie muss voran sein, die widerstrebenden und zum Beharren geneigten Bestandtheile des Staates nach sich zu ziehen suchen; denn nur so kann sie das Ansehen der grösseren Einsicht und des besseren Willens behaupten.

In dieser Stellung waren die Liberalen so lange, als sie das constitutionelle System verlangten, und als sie, nachdem dasselbe im Grundsatze erreicht war, auf dessen folgerichtige Durchführung und Handhabung drangen. Allein sie sind nicht mehr in solcher Stellung, weil sie ganz einfach im Gedankenkreise dieses Constitutionalismus stehen geblieben sind. Der Streit über Einzelheiten und die Bekämpfung etwaiger reactionärer Handlungen und Gelüste reicht nicht aus, um ihnen in den Augen der Menge eine mächtige Zugkraft zu geben. Da sie natürlich nicht immer den Sieg davontragen, so erscheinen sie von untergeordneter Bedeutung, wo nicht ganz verkommen. Wenn sie in bestimmten Fällen, z. B. in Preussen nach dem Regierungsantritte des Prinz-Regenten und in Bayern bei den Angriffen auf das Ministerium Pforten, von grösserer Bedeutung erschienen sind, so waren rein örtliche Verhältnisse die Veranlassung, nicht die Parteigrundsätze an sich.

Welche Fahne die liberale Partei aufzustecken habe, um ihr Ansehen wieder zu heben, ist freilich Gegenstand möglichen Streites. Am richtigsten scheint jedoch zu sein, wenn sie zunächst die Durchführung des parlamentarischen Systemes verlangte. Später dürfte aber auch dieses Ziel nicht genügen, sondern eine Ordnung des Staates, und namentlich der Volksvertretung, nach den Lehren richtiger Gesellschaftswissenschaft und eine Umgestaltung unserer wirthschaftlichen Zustände im Sinne einer gegründeten Kritik der Fehler des Systemes der freien Concurrenz ihre Aufgabe sein müssen.

7.

Die demokratische Partei. — a) Rohheit derselben.

Ein ernstliches Hinderniss für die deutsche demokratische Partei war die Rohheit der äusseren Erscheinung und des Betragens, welcher sich nicht etwa blos Einzelne, sondern grosse Theile der Partei schuldig machten. Schon die abgeschmackt wilde Erscheinung in Tracht und Haltung war widerwärtig. Allein noch mehr stiess zurück das ungebärdige, jedem Anstande Hohn sprechende Benehmen in den öffentlichen Versammlungen, die beleidigende Redeweise vieler Sprecher und der Presse, die absichtliche Entgegensetzung wider alle Formen und Gewohnheiten der höheren Classen und der feineren Bildung. Ungezogenheit des Betragens und Anhänglichkeit an die Volksrechte schienen einem nur allzu grossen Theile der Partei völlig gleichbedeutende Begriffe.

Wenn man nun auch einer mimosenartigen Empfindlichkeit in öffentlichen Angelegenheiten und einer überfeinen Zierlichkeit das Wort nicht reden kann in einem freien Staatsleben; und wenngleich höfische Glätte nicht die bezeichnende und wünschenswerthe Tugend eines Staatsmannes und mannhaften Bürgers ist: so war es doch nicht nur begreiflich und verzeihlich sondern sogar löblich, dass sich vor einem solchen rohen Benehmen die grosse Mehrzahl der Gebildeten und Feineren scheu zurückzog. Einzelne fassten wegen persönlicher Beleidigungen einen gründlichen Hass, und es begab sich bald, dass man demokratische Richtung im Staatsleben und unerträgliche Pöbelhaftigkeit der Art und der Gesinnung zusammenwarf.

Der Nachtheil für die demokratische Partei war sehr gross. Allerdings suchte sie ihre Stützen nicht in den höheren Classen, sondern in den Massen; und sie glaubte sich über die Verachtung und den Hass Jener wegsetzen zu können. Dies war aber ein grosser Irrthum; und der Schaden sowohl ein positiver, als ein negativer. Negativ, insofern sich ein Theil der Intelligenz, welcher vielleicht sonst sich der demokratischen Seite zugeneigt hätte, abgeschreckt wurde. Positiv aber, weil die vereinte Feindschaft der aristokratischen und der gebildeten liberalen Theile der Gesellschaft ein unüberwindliches Hinderniss für die Anerkennung und Durchführung der demokratischen Plane bildete.

Diese Gesinnungs- und Gesittigungsart ist nun aber keineswegs eine nothwendige, und somit vielleicht zu beklagende aber nicht zu ändernde, Eigenschaft jeder Demokratie. Anerkennung des Rechtes Aller zur Theilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten, eine Verwerfung der Regierung Einzelner oder einer privilegirten Kaste, die Leitung der Dinge im Interesse der grossen Menge, ist wohl vereinbar mit eigener feiner Sitte und mit gebildeten Formen und Bedürfnissen. Nicht nur zeigen diess die Hellenen; sondern auch die amerikanische Demokratie, welche Fehler sie immer haben mag, sucht nicht mit Roheit zu renommiren. Wenn sich solche im Lande vielfach zeigt, so rührt sie von den Anfangszuständen des bürgerlichen und täglichen Lebens her, nicht von der Auffassung der Staatssachen. Und wie weit war gar die Demokratie der Washington, Jefferson und Hamilton von Roheit entfernt! Der Grund des deutschen Zustandes — dem allerdings und aus denselben Ursachen das Verhalten der Demokratie in den übrigen europäischen Staaten gleicht — ist offenbar, dass die demokratische Partei, mit geringen Ausnahmen, den gesammten höheren und gebildeten Classen fremd ist. Die Aristokratie der Geburt ist reactionär, der Mittelstand liberal; so bleiben der Demokratie wesentlich nur die unteren Schichten des Volkes, und selbst ihre Stimmführer gehören, in Ermangelung Gebildeterer, häufig jenen Classen an. Daher denn auch der ungeschlachte Ton und die gemeine Auffassung. Die, verhältnissmässig wenigen, gebildeten Mitglieder der Partei

müssen aber entweder in den Ton einstimmen, wenn sie Einfluss und Anhang haben wollen; oder sie schweigen. Zum Theil aber gehören sie zu der Partei, weil ihre Neigungen, trotz einer gelehrten oder doch bessern Erziehung und einer höheren Stellung, roh sind.

Es wäre jedoch sehr unklug, wenn Regierungen und Aristokratie auf diese Antipathieen allzu fest bauen und im Gefühle der Sicherheit die liberale Partei allzusehr unterdrücken würden. Jene Verhältnisse könnten sich unter einer nicht unmöglichen Voraussetzung ändern: wenn nämlich die liberale Partei in das demokratische Lager überginge. (Von der aristokratischen ist dies natürlich niemals zu erwarten.) Dann würde der Gegensatz von Bildung und demokratischen Bestrebungen aufhören, und damit auch die Nothwendigkeit, durch rohe Art Anklang zu suchen. Es würden sich in der so erweiterten Partei zahlreiche und intensiv bedeutende Bestandtheile von besserer Gesittigung befinden, und zur Führerschaft auch Männer von feinern Sitten gelangen können, weil sie nun einen Anhang Gleichgesinnter hinter sich hätten. Ohne Zweifel hätte die liberale Partei grosse Opfer zu bringen bei einer solchen Verschmelzung; jedoch nicht ganz ohne Ausgleichung. Für die Selbstständigkeit würde ihr Kraft; der nöthige Verzicht auf einen Theil ihrer Ansichten wäre ersetzt durch die grössere Aussicht auf Geltendmachung des Restes; und wenn auch der sittliche und geistige Ton der liberalen Partei durch die Vereinigung sänke, so fände dagegen eine Hebung der demokratischen Menge statt.

Die Gefahr einer Verbindung der beiden bisher feindlichen Parteien wäre für ihre Gegner gross. Ein Eintreten des Ereignisses aber hängt wohl von dem Grade des Unverstandes und der Unbilligkeit der Reaction ab. Natürliche Neigung zur Untertauchung in die demokratische Fluth hat sicherlich der höher gebildete Theil der Liberalen nicht. Allein Verzweiflung an einem Erfolge der eigenen vereinzelten Kraft und Verzweiflung über Hochmuth und Ungerechtigkeit der Gegner könnte doch dahin führen. Die hieraus zu ziehende Folgerung braucht nicht erst ausgesprochen zu werden.

8.

b) Ihr irreligiöses Verhalten.

Ein vielleicht nicht gehörig erwogenes Hinderniss eines bleibenden Sieges der Demokratie in Europa ist ihr feindseliges Verhältniss nicht nur zu der Kirche, sondern auch zur positiven christlichen Religion. Es sind aber drei verschiedene Gründe, welche die Demokratie mit oder ohne Willen und Bewusstsein in diesen Antagonismus drängen.

Erstens die thatsächliche enge Verbindung der grossen Kirchen — der katholischen sowohl als der protestantischen Landeskirchen — mit den Regierungen. Ueberall werden die Kirchen als Befestigungsmittel der

Monarchie gebraucht, und lassen sich dazu gebrauchen. Sie müssen also von den Gegnern der Monarchie mitangegriffen werden, und sind ihrer Seits zur Vertheidigung gezwungen. — Dies ist in den Vereinigten Staaten anders, und von jeher anders gewesen, indem hier vielmehr das freistaatliche Leben aus dem Streben nach kirchlicher Freiheit hervorging und die puritanische Kirche die Wiege der Republik war. Daher denn, nach der feinen Bemerkung Laboulaye's, in den Vereinigten Staaten niemals ein Hass gegen das Kirchenthum war, welches hier niemals unterdrückt hatte.

Zweitens drängt die Leidenschaft zur negativen Freiheit, welche der innerste Kern der aufrichtigen Demokratie ist, auch zur Bekämpfung des von einer Kirche ausgeübten Zwanges. Da nun, mit Ausnahme einzelner kleiner Secten, ein solcher Zwang von jeder Kirche in grösserem oder geringerem Grade ausgeübt wird, und ihrem Begriffe nach ausgeübt werden muss: so besteht nothwendig eine, ebenfalls grössere oder geringere, Feindseligkeit gegen die Kirchen, als solche, im demokratischen Lager. Am entschiedensten natürlich gegen die katholische Kirche; doch auch gegen den Dogmatismus und die Kirchenzucht der protestantischen Kirchen.

Drittens endlich erhält die Demokratie, mag sie wollen oder nicht, Verbündete an allen Atheisten, freigeistigen Corporationen u. dgl. Diese werden von den bestehenden Regierungen nicht geduldet, wohl hart verfolgt, und so ist es natürlich, dass sie zu den entschiedensten Gegnern dieser Regierungen flüchten, wie immer auch eigentlich ihre eigenen politischen Ansichten sind. Diese Menschen sind nun aber in der Regel laute Schreier und fanatisch für ihre Irreligion, verbreiten somit auch über die ganze Demokratie, und wäre es gegen den Willen derselben, einen Schein von Gottlosigkeit.

Die Folgen für die Demokratie sind aber nicht nur eine entschiedene Bekämpfung ihrer Herrschaft durch die Geistlichkeit, sondern auch eine Abneigung von Seiten der zahlreichen religiös gesinnten oder wenigstens das wüste Treiben der principiell Gottlosen verabscheuenden Laien. Ist auch beiderlei Feindseligkeit, wenigstens in der Regel, keine unmittelbar furchtbar und tapfer hervortretende, so ist sie doch auf die Dauer eine höchst bedeutende und untergrabende. Und wenn auch die Demokratie, wie viele Beispiele zeigen, im ersten Anlaufe den Sieg davon trägt, so trägt der kirchliche und der religiöse Widerwille gegen sie doch Vieles bei, sie bald unbeliebt zu machen und also ihren Sturz vorzubereiten.

Die Demokratie würde somit sicher eine bedeutendere Aussicht auf Sieg in Europa haben, wenn sie mit der Kirche und Religion wenigstens auf gutem Fusse stünde. Daran ist jedoch nicht zu denken; selbst einsichtigeren Führern wäre es nicht möglich, ein freundliches Verhältniss herzustellen. Wie sie aus den geschichtlichen Zuständen ohne ihr Verdienst

und Zuthun Vortheile zieht, so hier aus denselben einen unabwendbaren Nachtheil, welcher hoch anzuschlagen ist bei der Berechnung des wahrscheinlichen Verlaufes der Dinge im grossen Ganzen.

9.

Die katholische Partei.

Eine neue Erscheinung im constitutionellen Leben ist das Vorhandensein von Parteien, welche nicht auf staatlicher, sondern auf religiöser Grundlage beruhen. Zuerst trat dies in den Niederlanden hervor, wo die belgische katholische Partei sich mit den Liberalen gegen die holländische Regierung verband, und schliesslich auch die Trennung des Staates bewerkstelligte; sodann in England, seitdem Katholiken in's Parlament gewählt werden können. In diesen beiden Fällen war jedoch das kirchliche Element und Ferment nicht ganz rein, sondern mit sehr entschieden nationalen und geschichtlichen Verhältnissen und Leidenschaften verquickt. In Irland mit dem ganzen Hasse der unterdrückten und seit Jahrhunderten misshandelten Kelten; in den Niederlanden mit der Abneigung der ehemaligen spanischen Provinzen und der französischen Cultur gegen die Holländer. Erst in Preussen ist itzt eine rein auf kirchlicher Grundlage ruhende Partei in den Ständen zum Vorschein gekommen. Die Westphalen und Rheinländer haben keine verschiedene Nationalität, wünschen nicht von Preussen getrennt zu sein, wollen kein altes Unrecht rächen; aber sie verhalten sich zu der protestantischen Regierung, als solcher, oppositionell. Analoge, wenn schon aus verschiedenen Ursachen abgeschwächte, Verhältnisse zeigen sich auch in Württemberg und in Baden. In rein politischen Dingen passen alle diese katholischen Parteien nicht in eine der herkömmlichen Kategorieen; sie sind weder entschieden liberal, noch grundsätzlich reactionär; sondern sie fassen die einzelnen Vorfälle und Regierungsplane aus dem Gesichtspunkte auf, ob dieselben ihrer völligen kirchlichen Unabhängigkeit tauglich sind, oder nicht. Allerdings werden sie, theils durch ihr allgemeines Misstrauen gegen ein protestantisches Ministerium, theils schon durch die Gewohnheit in Einer Beziehung Opposition zu machen, eher gegen die liberale Seite hingetrieben; allein dies ist nicht durchgreifend, und in wichtigen Punkten können sie die Grundsätze der Liberalen nicht theilen.

Diese Erscheinung von kirchlichen Parteien in staatlichen Institutionen ist unbehaglich und selbst bedenklich. — Unbehaglich, weil jeder logisch unklare Zustand es ist. Logisch unklar aber ist eine solche Partei, weil sie die staatlichen Fragen aus einem denselben fremden Gesichtspunkte auffasst und auf den Staat zu einem nicht in demselben liegenden Zwecke einwirkt. Sie ist eine irrationale Grösse in einer Ständeversammlung. — Bedenklich aber ist die specifisch katholische Partei, weil sie, aus dem oben angeführten

Grunde, nicht berechenbar ist in ihren Forderungen und Handlungen, und sowohl den Mechanismus als den Geist der Staatsverwaltung durchkreuzt; namentlich aber, weil sie ihren Stützpunkt in einer ausserhalb des Staates befindlichen und diesem, sofern er wesentlich protestantisch ist, feindseligen Macht hat, von dieser auch in letzter Instanz ihre Richtung erhält.

Es ist unmöglich jetzt schon zu sagen, welche bleibende Folgen für das constitutionelle Wesen dieses neue Element desselben haben wird. Nur ist wohl so viel gewiss, dass durch dasselbe eine weitere bedeutende Verschiedenheit zwischen dem deutschen und dem früheren englischen Verfassungswesen entstanden ist, und dass man immer weniger unsere constitutionellen Zustände nach den herkömmlichen Ueberlieferungen auffassen darf.

Im Uebrigen ist einleuchtend, dass diese Bedeutung und Anomalie nur bei einer katholischen Partei in einem wesentlich protestantischen Staate eintritt. In einem katholischen Staate mag sich allerdings auch eine protestantische Partei bilden und Opposition gegen Beschränkungs- und Verfolgungs-Versuche machen; allein eine solche Opposition hat nichts wesentlich Verschiedenes von einer gewöhnlichen liberalen, indem sie nur negative Freiheitsrechte schützen, nicht aber Regierungsrechte zu Gunsten einer ausserstaatlichen organisirten Macht schwächen will; und weil sie jedenfalls national ist, da eine protestantische Kirche mit der Staatsgränze abschliesst und keinen Mittelpunkt oder bestimmende Gewalt auswärts hat. Daher wird denn auch in Bayern die protestantische Partei immer viel weniger bedeutend für die Regierung und viel weniger eigenthümlich in der Ständeversammlung sein, als die katholische es in Preussen ist.

10.

Die Juden.

Bei einer politischen Bewegung in Deutschland sind die Juden ein gar wohl in Anschlag zu bringender Factor.

Die grosse Menge derselben wird allerdings an einer allgemeinen Bewegung, welcher Richtung und Art sie auch sei, keinen aufrichtigen Antheil nehmen, weil sie sich nicht als Bürger fühlen; und sie wird vielmehr, aus Furcht, derselben im innersten Herzen und Wünschen abgeneigt sein. Die reichen Börsenmänner, weil sie für den Curs besorgt sind, wo nicht gar eine allgemeine Theilung drohen sehen; die Schacherer, weil sie, erfahrungsgemäss, bei der Lösung der öffentlichen Ordnung persönlichen Misshandlungen ausgesetzt sind. Beide aber, zusammen die Masse der Juden ausmachend, werden auch nicht mit offener Stirne der Bewegung entgegentreten, vielmehr sich äusserlich und vielleicht mit Hast anschliessen, oder sich wenigstens ganz vergessen zu machen suchen. Die Zahl und das Vermögen derselben ist aber gross genug, um in die Waagschale zu fallen.

Von weit grösserer Bedeutung noch ist die beträchtliche Anzahl der jüdischen Literaten, welche fast ohne Ausnahme — in Zeitungen, Flugschriften und, wenn sie können, in Reden — sich auf die extremste und den bestehenden Verhältnissen so wie den höheren Klassen überhaupt feindseligste Seite werfen, hier mit ebenso grosser Begabung als Bosheit, mit Zähigkeit sowohl als mit erschreckender Frechheit schüren und vergiften. Dies ist aber ganz natürlich, und wir geniessen in dieser Feindschaft gegen eine gemässigte und gebildete Verbesserung unserer Zustände nur die Frucht unserer eigenen Schuld. Mit Ungerechtigkeit und Kurzsichtigkeit werden die Juden in der Regel ausgeschlossen von jeder anständigen, einträglichen und einflussreichen Stellung im öffentlichen Dienste. Nicht einmal zur Advocatur und zum Lehramte werden sie häufig zugelassen. Wer von ihnen also nicht Schacherer höherer oder geringerer Art werden will, kann seinen Ehrgeiz, seine Fähigkeiten und seine Kenntnisse nur in der Heilkunde oder im Literatenthum unterbringen; und so ist denn namentlich die Journalistik mit Juden überfüllt. Diese aber müssten in der That keine Menschen sein, wenn sie nicht vom tiefsten Hass nicht blos gegen die Unterdrückung, sondern auch gegen die Unterdrücker und ihre ganze Gesittigungsart erfüllt wären. Welche schöne Gelegenheit also bei einer revolutionären Bewegung durch Förderung aller Umsturzgedanken und durch giftige Verdächtigung aller höheren Stellungen den Hass zu befriedigen und Uebel mit Uebel zu vergelten! Was aber der Jude will, will er stark und zähe, und in den Mitteln ist er auch nicht wählerisch. Daher denn in den Jahren 1848 und 49 der plötzlich und überall in den Zeitungen aufflammende giftig-bittere Ton, die eigenthümliche Frechheit der Angriffe auf Personen und Zustände; der mit Fug erschreckende Ingrimm gegen die ganze Vergangenheit.

Diese unvermeidliche und psychologisch durchaus folgerichtige Stellung der Juden durch noch weitere Verschärfung der ausschliessenden Massregeln und durch rohes Hervortreten der Verachtung bestrafen zu wollen, ist Widersinn. Solche Massregeln können das Uebel nur verschlimmern und den Dampf noch höher spannen bis zur nächsten Explosion. Die einzige Möglichkeit einer Abhülfe gegen den, wahrlich nicht unbedeutenden und gering zu achtenden, Uebelstand ist die Zulassung der wissenschaftlich gebildeten Juden zu allen Beschäftigungen und Stellen, deren allgemeine gesetzliche Bedingungen sie erfüllen können. Auf diese Weise würde sich der Hass legen und die Zahl der zum blossen Literatenthum Verurtheilten vermindern. Dass hierbei, wenigstens Anfangs, noch Ausnahmen stattfinden müssten, z. B. hinsichtlich der Bezirksbehörden namentlich der Richterstellen, mag zugegeben werden. Die Hauptsache ist das Princip als Sicherheitsklappe.

11.

Die Schulmeister.

Ein nicht unbedeutendes Element der Bewegung in den Jahren 1848 und 1849 waren die Schulmeister. Sie hatten ihren Thätigkeitskreis wesentlich auf dem flachen Lande, wo sie als die Höhergebildeten, Wirthshausredner und Schriftführer demokratischer Vereine wühlten; und es ist durch sie die Revolution tiefer in das Landvolk gedrungen, als sonst wohl der Fall gewesen wäre. Doch sind sie auch zuweilen in Städten durch Redaction demokratischer Blätter der untersten Art bemerklichlich gewesen. Einige der verrücktesten und schädlichsten Zeitungen jener Zeit sind von Schulmeistern geschrieben worden, namentlich in Baden.

Diese Erscheinung ist in politischer Beziehung keineswegs ohne Bedeutung. Ohne allen Zweifel würden dieselben Kräfte sich bei neuen politischen Bewegungen ebenfalls wieder und in derselben Weise geltend machen. Es ist also nicht blos des Verständnisses der Vergangenheit wegen, sondern auch zur Abwehr für die Zukunft nöthig, Thatsache und Ursache scharf ins Auge aufzufassen.

Die Ursache der neuen Feindseligkeit gegen das Bestehende und gegen die in denselben sich besser befindenden Klassen der Gesellschaft liegt am Tage. Sie ist nämlich keine andere, als der Besitz einer geistigen Bildung, welche sich zu Ansprüchen berechtigt glaubt, in der jetzigen Ordnung des Staates dieselben jedoch nicht befriedigen kann. Die Schulmeister sind durch Forderungen der Pädagogen und der Regierungen zur Erwerbung vielseitigerer und höherer Kenntnisse gezwungen worden, als sie früher zu besitzen brauchten, und als sie in der That wohl bedürfen. Man hat eigene Seminarien mit immer steigenden Leistungen errichtet, Preise für die spätere Fortbildung gestiftet, Zeitschriften zu mancherlei Aufklärung gegründet; auf diese Weise aber eine sehr zahlreiche Klasse von Halbgelehrten gezogen, deren Ansprüche und Gesichtskreise mit ihrer äussern Stellung in keinem Verhältnisse mehr stehen. Die Beschäftigung mit dem Elementarunterrichte roher Kinder ist die gleiche geblieben; das schmale Einkommen dasselbe; die fast knechtische Unterordnung unter den Pfarrer die nämliche. Nichts ist geändert, als dass einerseits das Gefühl des ärmlichen Lebensberufes geschärft, andererseits Eitelkeit und Selbstüberschätzung durch übertriebene Hochstellung des Werthes der Volksschule und ihrer Lehrer gesteigert wurden. Ist es da ein Wunder, wenn ein bitterer Groll gegen die Ungerechtigkeit der Gesellschaft, eine Verzweiflung über die unerträgliche und doch im gesetzlichen Stande der Dinge nicht wesentlich zu bessernde Lage entsteht, und wenn nur die aufgedrungene Bildung, und was noch weit schlimmer

ist die aufgedrungene halbe Bildung, gegen den unvorsichtigen und grausamen Staat selbst gewendet wird?

Dies ist ein widersinniger und ein harter Zustand, welcher aus Klugheit und aus Menschlichkeit geändert werden muss.

Bisher sind zweierlei Mittel als möglich erachtet worden: entweder ein Herabstimmen der ganzen geistigen Bildung der Schullehrer auf ein niederes Mass, so dass sie aus einer tiefer stehenden und mit dem ihnen zu gebenden Brode zufriedenen Schichte der Gesellschaft gewonnen werden könnten; oder aber eine solche Verbesserung der Lage und Stellung, dass auch bei Erhaltung ihrer jetzigen Bildungsstufe das Missverhältniss zwischen den innerlich begründeten Ansprüchen und den bestehenden Verhältnissen wegfiele.

Beide Mittel sind auch schon versucht worden, allein ohne wesentlichen Erfolg. — Keck wurde die Verbesserung von der demokratischen Partei angefasst; allein sie hat das Ziel, in ihrer Art, weit überschossen. Sie verlangte völlige Trennung der Schule von der Kirche, also practisch gesprochen Gleichstellung des Schulmeisters mit dem Pfarrer, und eine dieser neuen Stellung entsprechende Bezahlung. Hieraus ist denn, glücklicherweise, nichts geworden. Die Regierungen dagegen suchten schon längst durch kleine Verbesserungen der Gehalte, theils aus eigener Kasse, theils aus dem Beutel der Gemeinden, zu helfen. Allein es geschah dies in so kleinem Massstabe, dass der Zweck einer Zufriedenstellung ganz verfehlt ward. — Eine Wiederherabdrückung der Bildung und damit der Ansprüche ist ein Lieblingsgedanke der reactionären Partei; allein mit Ausnahme einiger kleiner Versuche in Preussen und in Württemberg und der, etwas weiter verbreiteten Absicht, Frauen zum Unterrichte zuzulassen, ist es doch hauptsächlich nur bei Worten geblieben. Es widerspricht unserer ganzen auf Wissen gestellten Gesittungsart allzu sehr, absichtlich weniger lernen zu lassen, als man könnte, ja als man schon gelernt hat; mit Bewusstsein zu grösserer Unwissenheit zurückzukehren. — So ist denn im Wesentlichen der für seine Amtsaufgabe überflüssig gelehrte, schlecht bezahlte und daher gründlich missvergnügte Schulmeister immer noch vorhanden, er aber auch ohne Zweifel, ist die Zeit wieder dazu angethan, zu neuen politischen Unruhen geneigt. Die Sache muss also offenbar anders betrieben werden.

Der einzig richtige Weg ist, den geistigen und wirthschaftlichen Zustand des Volksschullehrers wieder gesunder zu machen. Hierzu gehört aber Dreierlei. Einmal Vernünftigmachung der Bildung in den Seminarien. An die Stelle der untauglichen und verkehrt machenden Halbgelehrsamkeit eine tüchtige Kenntniss und Uebung des Nothwendigen, und nichts weiter. Zweitens die Unterschiebung eines unschädlichen und selbst nützlichen Interesses, welches den Schulmeister geistig befriedigen und ihm eine hervor-

ragende Stellung unter seinen Umgebungen erhalten kann. Drittens eine ausreichende wirthschaftliche Verbesserung. — Alle drei Absichten können nun aber dadurch erreicht werden, dass die Schulmeister in den Seminarien nebenbei zu rationellen Landwirthen gebildet und dass die Schulstellen mit entsprechendem Grundbesitz dotirt werden. So werden sie in bessere Lage kommen; den natürlichen Wunsch, eine höhere geistige Bildung zu beweisen, mit Nutzen für sich, ihre Umgebung und die Gesammtheit erfüllen können; auf dem Lande lebend Landwirthe sein, also den Bauern gegenüber weder als Hungerleider erscheinen noch zur Vermeidung dessen halbe Gelehrsamkeit auskramen müssen. Zufriedenheit und richtige Beschäftigung wird sie dann schon von selbst vom politischen Wühlen abhalten.

II.

Von Ständeversammlungen.

12.

Das allgemeine Stimmrecht.

Die in Frankreich gemachten Erfahrungen müssen selbst Jedem zum Denken nicht ganz unfähigen Demokraten von der Vergötterung des allgemeinen Wahlrechtes geheilt haben. Durch jene Vorgänge ist ausser allen Streit gesetzt worden, dass Millionen zur Aufgebung aller Freiheitsrechte ihre freiwillige Zustimmung geben können, wenn nur die Zeitströmung in dieser Richtung geht. Nicht blos Einzelne sondern ganze Bevölkerungen können «ruere in servitium», sei es aus Furcht, sei es aus Verblendung. Eine staatsmännische Prüfung hat dieses Recht ohnedem nie aushalten können, da es geradezu im Widerspruche ist mit zwei gleich wichtigen Grundbedingungen eines richtigen Systemes der Vertretung. Einmal fasst es die Vornahme der Wahlen vom Standpunkte eines angeborenen und Allen gleichmässig zustehenden Rechtes auf, anstatt von dem eines Auftrages, welcher lediglich den dazu Tauglichen im allgemeinen Interesse zuzutheilen ist. Zweitens setzt es eine Bildung der Vertretung nach atomistischer Auffassung voraus, und macht also eine organische Zusammensetzung nach der Gestaltung und nach dem Bedürfnisse der Gesellschaft unmöglich. Hiermit ist aber Verzicht geleistet auf verständige, mit Kenntniss der Personen und Verhältnisse vorgenommene Ernennungen; und werden besten Falles die ganz allgemeinen Interessen und Rechte eine Vertretung finden, nicht aber auch die mindestens ebenso wichtigen der einzelnen gesellschaftlichen Kreise. Davon gar nicht zu reden, dass die bei allgemeinen Wahlen unvermeidlichen Berührungen mit den untersten Bildungsschichten gar manchen feiner besaiteten

Mann von der Bewerbung zurückhält und das Gelingen lärmender und gemeiner Demagogen wahrscheinlicher macht.

Die im Ganzen guten Wahlen für das Frankfurter Parlament können nicht als Gegengrund geltend gemacht werden. Vor Allem ist zu bedenken, dass der ganze Gedanke, Deutschland eine einheitliche Macht und Freiheit zu geben, in den höchsten Bildungsschichten entstand, allgemein sehr ideell aufgefasst und besprochen, daher auch von den sittlich und geistig tiefer Stehenden nicht aus ihrem gewöhnlichen Gesichtspunkte betrachtet wurde. Sodann war auch da, wo nach allgemeinem Stimmrechte gewählt wurde, die Aufforderung, zur Lösung einer nebelhaften, Jedem als sehr gross und schwierig erscheinenden Aufgabe mitzuwirken, so plötzlich hereingebrochen, dass gemeinen Schreiern und Umtreibern keine Zeit geblieben war sich geltend zu machen. Es war psychologisch kaum eine andere Möglichkeit, als solche Männer zu wählen, welche bereits durch irgend welche Leistungen sich staatsmännisch ausgezeichnet hatten, oder wenigstens bereits allgemein bekannt waren und dem grossen unklaren Werke geistig gewachsen schienen. Daher denn die Wahlen der liberalen Stimmführer in den Landesversammlungen und so vieler Professoren. Jene hatten Beweise des Willens, diese von Einsicht gegeben. Ob aber spätere allgemeine Wahlen zu demselben Zweck oder zur Ausführung des Beschlossenen gleich gute Ergebnisse geliefert haben würden, darf mit Fug bezweifelt werden. Indessen hatten die Winkeladvokaten und die Clubredner Frist gehabt, sich als die besseren Volksfreunde zu empfehlen, und war der Nimbus von dem ganzen Unternehmen theilweise gewichen. Das, allerdings in schon sehr schlechter Zeit, von der frankfurter Versammlung beschlossene Wahlgesetz war einer ihrer grössten Fehlgriffe.

13.

Wahl von Beamten im Amtsbezirke.

Eine der nützlichsten Folgen der richtigen Auffassung der activen Wahlthätigkeit und der daraus folgenden Beschränkung der Wahlberechtigung auf genugsam Einsichtsvolle und hinreichend Interessirte ist die Möglichkeit, die gesetzlichen Beschränkungen der passiven Wahlfähigkeit sehr zu vermindern. Diese Beschränkungen haben lediglich den Zweck, einer in ihrer Masse urtheilslosen Wählerschaft die Begehung allzu grober Missgriffe unmöglich zu machen; und sie sind auch in der That unentbehrlich bei gegründeter Voraussetzung einer Unfähigkeit der Berechtigten. Allein natürlich wirken solche mechanische Bestimmungen auch in vielen Fällen nachtheilig, indem sie allgemeine Präsumtionen an die Stelle der besonderen Wirklichkeit setzen, dadurch aber leicht Männer von der Vertretung ausschliessen, welchen zwar zufällig eine der vom Gesetze im Allgemeinen als

nöthig erachteten Eigenschaften abgeht, die aber sonst in allen Beziehungen tauglich und wünschenswerth wären. Ein um so grösserer Schaden, als die Zahl der zu Abgeordneten vollkommen Tauglichen ohnedem immer kleiner ist als das Bedürfniss. Wenn also einsichtsvolleren Wählern eine freiere Wahl gestattet werden mag, weil bei ihnen auch auf ein richtiges Urtheil über die tauglichen Persönlichkeiten zu rechnen ist, so wächst die Wahrscheinlichkeit einer guten Zusammensetzung der Vertretung. — Unzweideutigste Erfahrungen haben jedoch nachgewiesen, dass die Ausdehnung der passiven Wahlfähigkeit nie bis zu der Wahlfähigkeit der örtlichen und der Bezirks-Beamten des Staates in ihren eigenen Amtskreisen gehen darf. Die 70 Landräthe in dem preussischen Hause der Abgeordneten von 1855 müssen für alle Zeit ein Warnungszeichen sein. Das bei schlechten Wahlen gefährdete Interesse der Wähler ist kein genügender Grund zu Standhaftigkeit und Bürgertugend. Auch einsichtsvollere und im Wesentlichen unabhängige Wähler werden oft genug geneigt sein, die Folgen einer Gunst oder Ungunst des nächsten Vorgesetzten hoch anzuschlagen. Der aus einer Feindschaft des Beamten folgende unmittelbare und ziemlich sicher in Aussicht stehende Schaden wird schlimmer scheinen, als der durch eine schlechte Wahl dem Ganzen zugehende, also theils nur mittelbare, theils ungewisser und schwerer berechenbare Nachtheil. Feigheit und Selbstsucht aber können sich dann leicht hinter heuchlerische Beschönigungen und falsche Gründe verstecken. Hier kann offenbar nichts helfen als unbedingte Versagung der Wählbarkeit des Beamten in seinem Bezirke. Diese Beschränkung wird eine grössere Sicherstellung für die Wirksamkeit der Volksvertretung haben, als viele andere, weit bedeutender und kecker scheinende Bestimmungen. Die Wahrscheinlichkeit zahlreicher Bewerbungen von solchen Beamten ist nämlich sehr gross, sobald sie gestattet sind. Der Wunsch zur Bekanntmachung des Namens in den höchsten Schichten und zu Erwerbung eines ausserordentlichen Anspruches auf Beförderung aus der Anfangsstellung ist sehr natürlich. Die Lust längeren behaglichen Aufenthaltes in der Hauptstadt kommt auch für Viele in Betracht. Endlich wird oft an einen aus eigenem Antriebe nicht Geneigten ein Befehl zur Candidatur erfolgen. So wird die Ständeversammlung mit Werkzeugen jeglicher Regierungspolitik angefüllt und geht der ganze Nutzen der Volksvertretung verloren.

14.

Advokaten und Professoren in Ständeversammlungen.

Ein althergebrachter Bestandtheil repräsentativer Versammlungen sind Advokaten, und es ist über deren Befähigung für Gesetzgebung und für politische und parlamentarische Geschäfte schon seit Langem gesprochen und gestritten worden. Im Ganzen ist das Urtheil nicht günstig. Man wirft

ihnen Sophistik, Unkenntniss der Staatsverhältnisse und kleinliche Streitsucht vor; und in England steht es so ziemlich fest, dass die Laufbahn eines wirklich beschäftigten Advokaten wenig vorbereite für eine einflussreiche Stellung im Parliamente. — Neu war im Frankfurter Reichstage die Erscheinung einer grossen Anzahl von Professoren auf dem parlamentarischen Schauplatze; sehr schnell aber hat sich ein, ebenfalls fast durchaus ungünstiges, Urtheil über ihre Tauglichkeit gebildet. Wird ihnen doch von zwei entgegengesetzten Seiten das Scheitern der deutschen Einheitsbestrebung hauptsächlich zugeschrieben. Von den Demokraten, weil sie den Muth nicht gehabt hätten, die praktischen Schlüsse aus ihren Lehrsätzen zu ziehen, und überhaupt das Leben zu behandeln nicht verstanden hätten. Von Seiten der Conservativen aber, weil sie übertriebene, rein theoretische Forderungen gestellt, den Thatsachen und den wirklichen Kräften keine Rechnung getragen hätten, kurz unpraktische Doctrinäre gewesen seien.

Es ist doch der Mühe werth, das Urtheil über die parlamentarischen Eigenschaften beider Gattungen von Mitgliedern leidenschaftlos zu formuliren.

In jedem constitutionellen Staate wird regelmässig eine verhältnissmässig grosse Anzahl von Advokaten in den Abgeordnetenkammern sitzen. Ihre Stellung ist sehr günstig für die Erlangung einer Wahl und sie mögen auch eine solche leichter als viele Andere annehmen. Advokaten sind unabhängig von der Regierung; in weitem Kreise persönlich bekannt; in der Regel in der Opposition; mehr oder weniger im Reden geübt. Eine Entfernung von Hause ist ihnen leichter möglich, da sie viele ihrer Geschäfte auch auswärts und neben den Sitzungen betreiben können; und der in der Versammlung erworbene Name trägt zu einem spätern grössern Zulaufe bei. Dies ist aber von um so grösserer Bedeutung, als die aus der Natur des Standes sich entwickelnden, und somit als Regel bei den einzelnen Mitgliedern anzunehmenden, Eigenschaften nur theilweise erspriesslich für parlamentarische, legislative und politische Geschäfte sind. Für erstere taugt allerdings die Uebung in der Rede, namentlich in schlagfertiger Widerrede, und die Gewohnheit den Rechtspunkt in einem streitigen Falle herauszufinden; dagegen ist auch Rechthaberei in Kleinigkeiten, Sophistik und ein unhöflicher Ton leicht eine Folge der gewöhnlichen Beschäftigung. Für legislative Arbeiten ist der Advokat einer Seits befähigt durch eine grössere oder geringere, Kenntniss des bestehenden Rechtes, durch vielfache Erfahrung über die drückenden und beschwerenden Zustände des staatlichen Lebens und über die täglichen Bedürfnisse und Wünsche der verschiedenen Klassen der Gesellschaft, durch seine Uebung in der Folgerung aus allgemeinen Sätzen; anderer Seits aber ist von dem gewöhnlichen Schlage der Advokaten eine allgemeine und höhere Auffassung der Aufgabe, eine Kenntniss von der entsprechenden Gesetzgebung oder von den wissenschaftlichen

Erörterungen der Dinge, namentlich in ausländischer Literatur, nicht zu erwarten. In politischen Dingen endlich zeigt die Erfahrung, dass zwar die Unabhängigkeit der Stellung und die oppositionelle Neigung gute Dienste leisten; aber dass auch eine kleinliche juristische Auffassung aller Fragen, ein Mangel an Sinn für die positiven Aufgaben des Staates und eine Abneigung gegen Einräumung der nothwendigen Regierungsgewalt und Bewegungsfreiheit schadet. Ueberhaupt ist bei ihnen einer freieren Auffassung der staatlichen Dinge die den Rechtsgelehrten überhaupt unbewusst überschleichende Neigung, das bestehende positive Recht als eine unfehlbare und unveränderliche Thatsache höherer Ordnung zu betrachten und es ohne weiteres Nachdenken über Grund und Wirkung zu achten, im Wege. — Mit Einem Worte: einer jeden repräsentativen Versammlung steht eine Anzahl tüchtiger Advokaten sehr wohl an zum täglichen Rechts- und Wortgefechte, zu rücksichtsloser Opposition und zur kleineren Durcharbeitung der Gesetze, namentlich der Rechtsgesetze; allein eine überwiegende Zahl oder ein beherrschender Einfluss ist nicht gut, weil grössere Ideen sowie die ganze politische Haltung und das kraftvolle Auftreten der Regierung von ihnen närgelnden Widerspruch, beschränkte juristische Auffassung und schiefe Beurtheilung von Unten nach Oben zu erwarten haben.

Professoren waren zwar auch immer in einzelnen Fällen Mitglieder der repräsentativen Versammlungen gewesen und hatten zum Theil eine sehr hervorragende Stellung eingenommen, wie in Frankreich z. B. Guizot, Cousin, in Deutschland Rotteck, Welcker, Jordan; allein es war doch eine grosse Ausnahme, und von einem massenhaften Einflusse derselben konnte keine Rede sein. Zu häufigeren Wahlen ist auch in der That in gewöhnlichen Zeiten ihre Stellung nicht angethan. Obgleich verhältnissmässig unabhängig, sind sie doch immer im Staatsdienste; und wenn ihnen auch die Ungunst der Regierung weniger positiv schaden kann, so mag Gunst ihnen doch nützen. Sie sind, mit seltenen Ausnahmen, der Menge der Wähler nicht bekannt, da sich ihre Thätigkeit und ihr Ruf in einer höhern Schichte der geistigen Atmosphäre bewegt. Dazu kommt noch, dass sie selbst die Wahl in der Regel nicht wünschen. Eine lange Unterbrechung der Vorlesungen ist für sie von unmittelbarem Schaden und gereicht leicht zu bleibendem Nachtheile. Es bedurfte der tiefen und allgemeinen Aufregung des Jahres 1848, um eine so grosse Menge von Professoren aus ihren Studirzimmern zu locken; und es war die ganze nebelhaft grosse Aufgabe, deren Lösung die höchsten geistigen Kräfte der Nation und ungewöhnliche Kenntnisse zu erfordern schien, nöthig, um die Augen der Massen so vielfach auf sie, als auf passende Abgeordnete, zu lenken. — Ob die gewöhnlich seltene Theilnahme zu bedauern steht, ist zweifelhaft. Zwar ist der akademische Lehrer geübt im öffentlich reden, und kann bei ihm höhere Kenntniss der in

sein Fach einschlagenden Gegenstände, so wie Empfänglichkeit für grosse Gedanken und Begreifen neuer Systeme vorausgesetzt werden: allein auf der andern Seite ist er selten ein guter Debater, da er an Widerrede gegen seine Aufstellungen nicht gewöhnt ist, und einen Widerspruch, namentlich von einem Ungelehrteren, leicht übel nimmt; ja er ist nicht selten sogar ein ermüdender und wenig Eindruck machender Redner, weil er zu streng formell ist, keinen Grund schenkt, sich nicht an das Gemüth wendet; er kennt häufig das Leben nicht; und er fasst bei der Frage über die Durchführbarkeit eines Gedankens nur die logische Richtigkeit der Folgerungen, nicht aber die materiellen Schwierigkeiten ins Auge. Mit Einem Worte, er ist Doctrinär von Haus aus. Auch wird kein Menschenkenner behaupten, dass eine vorzugsweise ausgebildete Intelligenz eine besondere Gewährleistung für eine entsprechende Festigkeit oder Höhe des Charakters ist. Wenn daher auch eine Beimischung von bedeutenden Professoren einer Versammlung wohl ansteht, weil sie die Verhandlungen auf die Höhe der Frage heben und die Möglichkeit zu gründlichen und gut geschriebenen Commissionsberichten geben: so ist doch hiermit noch nicht darüber entschieden, ob eine grössere Anzahl und ein überwiegender Einfluss taugt. Die Frankfurter Ergebnisse sind die einzigen grossen Erfahrungen in diesem Punkte; und sie müssen sehr zweifelhaft machen. Das Missglücken der Einheitsbestrebungen den Professoren zuzuschreiben, ist freilich stupider Unsinn; allein in zwei wichtigen Beziehungen kann man ihnen doch einen ernsten Vorwurf nicht ersparen. Einmal sind sie, wenn auch nicht allein so doch vor Allen, an der unseligen Breite der Abfassung und der Berathung der Grundrechte Schuld gewesen; schon im Verfassungsausschusse, dann aber auch in der Versammlung. Ausserdem ist nicht zu läugnen, dass sie vorzüglich die Versammlung in die Bahn brachten, auf die theoretisch richtige Zusammenfügung einer Bundesstaatsverfassung das Hauptgewicht zu legen, ohne der Ausführungsmöglichkeit zu gedenken und vor Allem den vorauszusehenden Hindernissen kräftig entgegen zu treten. Sie waren zufrieden mit der theoretischen Folgerichtigkeit und Wahrheit des Werkes, und erwarteten nun von der inneren Güte desselben auch den Sieg. Dieses in der Wissenschaft vollkommen richtige Verfahren ist aber von kindlicher Naivität im wirklichen Leben. Praktische staatsmännische Eigenschaften haben also allerdings die Professoren in Frankfurt nicht erwiesen.

Natürlich ist die Moral der Fabel nicht, dass irgendwelche gesetzliche Bestimmungen zur Beschränkung der Zahl der Advokaten und Professoren in repräsentativen Versammlungen zu erlassen seien. Allein nöthig ist es, dass die Ueberzeugung, es könne des Guten hier zu viel geschehen, in das allgemeine Bewusstsein dringt und Berechnung und Zügel gibt.

15.

Erste Kammern in kleinen Staaten.

Für eine tüchtige erste Kammer lässt sich Vieles sagen, auch abgesehen von den Vortheilen jeder zweimaligen Berathung wichtiger Angelegenheiten. Einmal werden hier die staatlichen Fragen von einem anderen Standpunkte aus betrachtet, als von dem der Mehrheit in der zweiten Kammer, und auch wohl dem der Regierung; ein solcher aber hat immer eine Berechtigung, schon weil er thatsächlich im Staate besteht. Sodann ist die grössere Unabhängigkeit von bloss örtlichen und augenblicklichen Einflüssen unter Umständen sehr viel werth. Die Mitglieder haben keine Rücksicht auf Wähler zu nehmen, oder wenigstens nur auf Wähler ihrer Art. Dass die fehlende Nothwendigkeit, der öffentlichen Meinung Rechnung zu tragen, ihre üble Seite hat, soll nicht geläugnet sein; allein es gibt auch gar manche Fälle, in welchen es für das wahre Staatswohl höchst erwünscht ist, wenn die Mitglieder einer entscheidenden Versammlung keine persönlichen Nachtheile von der Aufrechterhaltung einer zwar im Augenblicke impopulären aber an sich richtigen Massregel zu befürchten haben. Endlich besteht eine Möglichkeit höhere staatsmännische Erfahrungen herbeizuziehen und die Anschauungen von Männern zu verwerthen, welche sich Volkswahlen nicht unterziehen wollen oder können.

Um so schädlicher ist aber eine erste Kammer, wenn die richtigen Bestandtheile fehlen, denn nun wird ein Einfluss künstlich geschaffen, welchem in der Wirklichkeit nichts entspricht, und der also die wahre Sachlage fälscht. Im besten Falle ergeben sich daraus blos Zögerungen und Erschwerungen der Geschäfte ohne entsprechende Verbesserung derselben; es mag aber auch das wirklich Nützliche und Nothwendige gehemmt werden.

In grossen Staaten ist es möglich eine gute erste Kammer zu schaffen, falls es am Willen nicht fehlt. In ganz kleinen ist eine solche unmöglich, wenn man nicht dem Lächerlichen und Absurden verfallen will. Schwierig ist die Aufgabe dagegen für Staaten mittlerer Grösse und Bevölkerung. Hier hält man es für richtige conservative Politik, einer ersten Kammer nicht zu entbehren; und doch fehlen die passenden Elemente. Man hat zunächst etwa zur Verwendung einige Vertreter des gutsbesitzenden Adels, welche aber nach Umständen nur ein sehr kleines wirkliches Interesse vorstellen; sodann vielleicht einige Geistliche und Gelehrte, deren Befähigung wohl unzweifelhaft sein mag, die aber keinen festen und breiten Boden im Lande haben und eigentlich nur für ihre Person zählen; endlich von der Regierung selbst Ernannte, also in der Regel höhere Beamte im bürgerlichen oder im Kriegsdienste, nicht selten alte Männer, jedenfalls wenig geeignet zu einer unabhängigen Vertretung des Volkes gegenüber

von der Regierung. Einige da und dort vorhandene Prinzen vom Hause oder Standesherren ändern nicht viel in der Sache noch in der Zahl, selbst wenn sie regelmässig erscheinen. Schon dass die Versammlung so wenig zahlreich ist, ist ein offenbarer Nachtheil; sie macht einen geringen Eindruck auf die öffentliche Meinung und ruft ungünstige Vergleichungen mit dem anderen Hause hervor.

Offenbar liegt es unter diesen Umständen sowohl im Interesse des Landes als in dem der Regierung selbst, eine solche erste Kammer möglichst zu verstärken, dabei aber auf geistige Befähigung und auf Unabhängigkeit der Stellung vorzugsweise Rücksicht zu nehmen. Die Mittel sind freilich nicht im Ueberflusse vorhanden; doch lassen sich mit gutem Willen wenigstens annähernd genügende Mitglieder auffinden. Einmal nämlich steht es bei der Regierung, die von ihr zu Ernennenden nicht nach ihrer äusseren Stellung im Dienste, sondern vor Allem nach ihrer Befähigung auszusuchen; sodann wird die Kammer an Zahl, persönlicher Unabhängigkeit der Mitglieder und an Befestigung in wichtigen Volksinteressen gewinnen, wenn die Vorstände bedeutender Handels- oder Gewerbe-Gremien und die (angenommenermassen gewählten) Vorstände der ersten Städte des Landes Sitz und Stimme verfassungsmässig erhalten. Allerdings werden solche Mitglieder keine englischen Pairs sein; allein die Abgeordneten einer Ritterschaft und die Vorstände von Landescollegien sind es auch nicht. An die Stelle jenes, unter den gegebenen Umständen unerreichbaren, Vorbildes einer grossen und mächtigen Aristokratie muss eben eine andere Versammlung gesetzt werden, welche zu einer Doppelberathung der öffentlichen Angelegenheiten passt, wenn auch die Gründe ihrer Tauglichkeit verschiedenartige sind.

16.

Die deutschen Standesherren.

Die Erfahrung von Frankreich hat gezeigt, wie schwer, oder richtiger gesagt unmöglich, es ist, durch blosses Gesetz und Vorrecht eine Pairskammer zu schaffen, welche wirklich auch eine Wurzel im staatlichen Leben hat, und welche namentlich im Stande ist, ihr eigenes moralisches und politisches Gewicht gegen eine zwar volksbeliebte aber schädliche Massregel in die Wagschale zu legen. Senat, erbliche Pairskammer, lebenslängliche Pairs sind dort immer wie Spreu vor dem Winde zerstoben, wenn ihr Bestand oder ihr Recht irgendwie ernstlich angegriffen wurde. Der Grund war einfach der, dass sie eine staatliche Behörde aber keine gesellschaftliche Macht waren. Es soll damit nicht gesagt sein, dass sich nicht ein constitutionelles und selbst ein parlamentarisches System ohne eine mächtige und tief in den Verhältnissen gründende Pairskammer denken lasse; wohl aber,

dass mit einer blossen äusseren Nachahmung der Formen und der Worte nichts Lebensfähiges und Wirksames geschaffen wird. In Deutschland sind die Verhältnisse insoferne wesentlich günstiger, als die Standesherren in ganz ausgezeichnetem Masse die Eigenschaften besitzen, welche zu einer selbstständigen und mächtigen Pairie gehören. Sie sind sehr vornehmer Abkunft; ihre Namen sind zum grossen Theile mit der Geschichte vielfach verwachsen; sie haben grossen und althergebrachten Grundbesitz; sie sind so unabhängig, als nur ein Mensch sein kann. Und dennoch haben die Standesherren die aus solchen günstigen Verhältnissen folgende staatliche Stellung nicht einzunehmen verstanden. Der erste Sturm zerstreute sie im Jahre 1848 an den meisten Orten spurlos; und wenn sie ihren Sitz in den Ständeversammlungen einnehmen, sind sie wohl ein Hinderniss, aber keine staatliche Gewalt. Nichts ist leichter einzusehen als die Ursache dieses Mangels einer Wirkung bei grosser vorhandener Kraft. Die Standesherren haben verschmäht die Ersten des Volkes zu sein, sondern eine hochprivilegirte Sonderstellung eingenommen, welche zu gleicher Zeit den Regierungen und dem Volke verbissen und trotzig gegenüber steht.

Die Folge hievon ist gewesen, dass sie zwar eine formelle Macht durch ihre Stimmen in den Ersten Kammern besitzen, allein keine eigentliche staatliche Stellung. Kann ein vernünftiger Zweifel darüber bestehen, wie es den Standesherren ergehen würde, wenn Deutschland früher oder später wieder eine grosse Bewegung erleben sollte? Hätten sie politischen Verstand gehabt und sich das grosse Beispiel der englischen Pairie zur Lehre dienen lassen, so würden sie dreierlei vermieden haben:

erstens, hätten sie keine besondere, für immer geschichtlich abgeschlossene und mit ausschliessenden Bevorrechtungen versehene Kaste gebildet, sondern vielmehr der Kern einer grossen auf Grundbesitz sicher ruhenden gesellschaftlichen Klasse zu werden bestrebt, somit sich nicht in kleiner Anzahl möglichst vereinzelt, sondern vielmehr andere bedeutende Existenzen an sich gezogen;

zweitens, hätten sie nicht fort und fort sich als mit Unrecht entsetzte Fürsten zu rächen gesucht, sondern sich vielmehr als die bei dem Wohle des gesammten Staates vor allen Andern betheiligten Bürger benommen;

endlich hätten sie nicht verhasste und vielfach bedrückende Bevorrechtungen geltend gemacht, am wenigsten auf unmittelbare Kosten ihrer nächsten Umgebungen, sondern nach Stellungen gestrebt, welche ihnen um den Preis ernstlicher und unbezahlter Dienstleistungen den Dank und die Anhänglichkeit der Menge verschafft haben würden.

In der jetzigen Gestaltung der Gesellschaft und im constitutionellen Systeme ist allerdings ein Platz für eine erbliche und mächtige Aristokratie; aber nur unter der Bedingung, dass sie ihren Reichthum und ihre Unab-

hängigkeit zu Dienstleistungen benütze, welche Andere zu leisten nicht vermögen, und dass sie das demokratische Gleichheitsgefühl nicht auf verletzende Weise reize.

17.

Zahl der Mitglieder. — Rednerbühne. — Abtheilungen.

Die **Zahl der Mitglieder** einer Repräsentativ-Versammlung ist von der grössten Wichtigkeit für ihre Thätigkeit und Wirksamkeit. Eine kleine Zahl hat mancherlei Nachtheile. Sie nimmt nicht genug von den ehrgeizigen und unruhigen Kräften im Volke in sich auf, und veranlasst dadurch diese, sich ausserhalb eine Thätigkeit zu suchen, welche nicht immer fördernd und erfreulich ist. Eine wenig zahlreiche Versammlung bietet weniger Wahrscheinlichkeit, dass alle wirklich vorhandenen Interessen auch verständige Vertreter haben, was zu Missvergnügen und zur Anlehnung an andere politische Kräfte treibt. Eine kleine Versammlung imponirt endlich nicht genug, sei es der Regierung sei es der öffentlichen Meinung. — Eine sehr zahlreiche Versammlung dagegen hat, wie namentlich das Beispiel des Frankfurter Parlamentes beweist, eine Reihe anderer, mindestens ebenso nachtheiliger Seiten. Vor allem natürlich rücken die Geschäfte langsam von der Stelle. Es sind immer mehr Redner zu hören, als für die Sache nöthig wäre; alle Wahlen dauern lange; ebenso die Abstimmungen, vorab namentliche. Sodann ist eine zahlreiche Versammlung immer leidenschaftlicher und unbesonnener, als eine kleine. Theils wird auch der Ruhigere durch die Begeisterung oder durch das Gewicht einer grossen Masse leicht mit fortgerissen; theils ist das Gefühl der persönlichen Verantwortlichkeit des Einzelnen gegenüber von so Vielen so schwach, dass er sich weniger besinnt und weniger widersteht. Jeder grosse Volkshaufe ist Pöbel, jede grosse Versammlung nähert sich einem grossen Haufen. Ferner wird es dem einzelnen Mitgliede schwerer, das Wort zu erhalten. Wenn denn nun Einer, sei es aus Eitelkeit und Lust sich selbst zu hören sei es aus Rücksicht auf seine Wähler, durchaus reden will, so wendet er sich zu unnützen Anträgen, zu Interpellationen u. dgl., was immer Zeit kostet und auch positiv schadet. Endlich veranlasst eine allzu grosse Anzahl von Mitgliedern zu zwei an sich schädlichen Einrichtungen: zu Aufrichtung einer Rednerbühne, und zur Bildung von Abtheilungen zur Vornahme von Wahlen, von Vorberathungen u. s. w.

Eine **Rednerbühne** ist allerdings kaum zu vermeiden in einer grossen Versammlung und also in einem grossen Raume, da sich nur auf diese Weise überall hören und nur so Stille erhalten lässt. Allein sie hat grosse Nachtheile: die Unmöglichkeit einer Verhandlung in natürlicher Rede und Gegenrede; die Abhaltung schüchterner oder redeungewandter Mitglieder

von kurzen aber sachdienlichen Mittheilungen; die Anreizung zu rhetorischem Schmuck anstatt einfacher Wahrheit; vor Allem aber die Veranlassung zu leidenschaftlichen Aeusserungen, erzeugt durch das physisch laute Reden, welches auf die eigene Stimmung reagirt. Es ist ein Glück für eine Versammlung, wenn sie keine Rednerbühne hat; bei sehr grosser Mitgliederzahl ist aber eine solche unvermeidlich. (Das englische Parliament beweist nichts, weil selten das Haus voll ist, und weil das Reden vom Platze aus auch dort kaum durchführbar ist.)

Die Eintheilung in Abtheilungen (Sectionen) ist vielfach ein Zeitverlust, da die Mitglieder selten in denselben sich völlig aussprechen, sondern ihre besten Gründe erst in der vollen Versammlung vorbringen, damit sie nicht, früher bereits bekannt, von Andern vorweggenommen oder widerlegt werden. Ueberdiess verfälscht eine solche Eintheilung, durch die zufällige Zusammensetzung derselben, leicht den Ausdruck der Mehrheit der ganzen Versammlung bei Wahlen.

Mit einem Worte: keine berathende Versammlung, auch des grössten Reiches, sollte über 250—300 Mitglieder haben. Und es wäre dabei noch der weitere Vortheil, dass die Wahlen weniger nach Kirchthumsinteressen geschehen und nicht auf blos örtliche Berühmtheiten fallen würden. Bei der Siebung einer Versammlung auf die Hälfte fallen nicht die feinen, sondern die groben Elemente durch.

18.

Die Partei-Klubs.

Soviel irgend bekannt, hat sich in Frankfurt zuerst eine repräsentative Versammlung in eine Anzahl von freiwilligen aber förmlich organisirten Parteiabtheilungen gespalten, welche je aus den in ihrer Meinungsabschattung einander am nächsten stehenden Mitgliedern zusammengesetzt waren. Diese Klubs, wie sie genannt wurden, hatten bestimmte Vorsitzende, ihre eigenen Versammlungsorte, und traten, wo nicht täglich so doch häufig und jedenfalls immer bei irgend wichtigen Verhandlungen, zusammen, meistens spät Abends. Der Zweck dieser kleineren Krystallisationen war die Vorberathung der in der Versammlung zu erwartenden oder aus der Mitte des Klubs selbst zu stellenden Anträge; dies aber mit der Bedeutung, dass jedes Mitglied — die Fälle einer Offenlassung einer Frage abgerechnet — gehalten war, nach dem von der Mehrheit des Klubs gefassten Beschluss in der Versammlung zu stimmen, oder sofort aus dem Klub auszuscheiden. Die einander näher stehenden Klubs theilten sich durch Absendung von Mitgliedern gegenseitig die Beschlüsse mit, um Uebereinstimmung, beziehungsweise Modification des bereits gefassten, zu erwürken. Fremde waren ausgeschlossen, die Klubs der

Linken ausgenommen, welche bestimmte offene Abende hatten, die dann nicht wenig den Anfängen eines Jacobinerklubs ähnelten.

Unzweifelhaft hat diese Einrichtung — welche denn auch alsbald in Berlin Nachahmung fand und noch daselbst besteht — ihre guten Seiten; ja sie war selbst zur Verhütung eines völligen Auseinanderflatterns der Meinungen und Anträge eine Nothwendigkeit bei einer so schwierigen und ungenau gesteckten Aufgabe, wie sie das Frankfurter Parlament zu lösen hatte. Die Gedanken kommen reifer an das offene Tageslicht, und die Zahl der ernstlich gemeinten Anträge vermindert sich. Es ist daher auch wahrscheinlich, dass sich die Sitte der Parteiklubs in deutschen Versammlungen zunächst erhalten wird. — Dennoch kann sie nur als ein vorläufiges Mittel und als ein Beweis eines erst in der Bildung begriffenen politischen Lebens betrachtet werden und erwünscht erscheinen. Wo bei einem Volke sich die Parteien völlig abgeklärt haben und dieselben sowohl in ihrem Personalbestande als in ihren Zwecken scharf ausgesprochen sind, bedarf es einer solchen vorangehenden Ordnung im Kleinen zur Erreichung gemeinschaftlicher Anschauungen und Entschlüsse nicht. Hier fallen alle Fragen schon von selbst unter die ein für allemal feststehenden Grundsätze, und es handelt sich nur davon, ob eine Mehrheit zu erlangen ist. Möglich, dass innerhalb einer grossen Partei wieder leichtere Abschattungen sind; diese gehen aber nicht so weit, dass eine eigne Aussonderung Bedürfniss wäre, und es ist das gemeinschaftliche Ziel allzu bestimmt, als dass abgesonderte Organisationen zu seiner Erreichung zweckmässig erscheinen könnten. Natürlich werden auch hier gelegentliche Berathungen unter den Führern der Parteien über das einzuhaltende Verfahren stattfinden, und werden die derselben Partei Angehörigen sich im geselligen Verkehre zu einander halten; allein diess ist wesentlich verschieden von der organisirten Eintheilung in stehende und nach Geschäftsordnung handelnde Vereine. Ein einstiges Wiederaufgeben des Klubwesens ist aber um so wünschenswerther, als es doch einen bedeutenden sachlichen Nachtheil hat. Bei der Spaltung Einer grossen im Wesentlichen gleichen Partei in drei bis vier Clubs werden sich die meisten Fragen in diesen etwas verschiedenen Medien auch etwas verschieden brechen. Die Erlangung einer Mehrheit in der Versammlung erfordert nun aber einen einheitlichen Entschluss, mit welchem alle Fractionen gehen können. Dies führt dann leicht zu halben Massregeln und zu Verkleisterungen, nicht aber zu einer eigentlichen inneren Durcharbeitung der Fragen und zu einer Ausscheidung der incongruenten Bestandtheile durch eigene Gährung. Ein umsichtiger und zur Ausführung tauglicher Beschluss kann aus einer möglichst vielseitigen allgemeinen Berathung, nicht aber aus einer Zusammenschmelzung mehrer bereits fertiger Beschlüsse entstehen.

19.

Die Wilden.

Auch in einer zur Club-Bildung im Allgemeinen geneigten und geeigneten oder in einer durch grosse Parteien naturgemäss geschaarten Versammlung sind immer Einzelne entweder so eingenommen von der alleinigen Richtigkeit ihrer Ansichten, oder so ungesellschaftlich, oder endlich — in seltenen Fällen — so mimosenartig gewissenhaft, dass sie auch nicht das geringste Theilchen ihrer Ueberzeugung einem Parteibeschlusse aufopfern wollen. Solche treten denn in keinen engeren Verband, sondern behalten als Wilde ihre ganze natürliche Freiheit.

Dies ist allerdings für die Sonderlinge manchfach bequem; namentlich auch in Gewissensbeziehung, weil man in einer solchen vereinzelten Stellung nie mit sich zu kämpfen hat um seine eigne Ueberzeugung einem Parteibeschlusse unterzuordnen, sondern sich einfach in seine Tugend hüllt und nach Abgebung eines ganz alleinstehenden und somit völlig unwirksamen Votums die Dinge gehen lässt, wie sie gehen wollen. Allein die ganze Haltung ist ein Fehler, und ist sittlich tadelnswerth. Ohne eine bestimmte, folgerichtig festgehaltene Richtung einer grösseren Anzahl ist in politischen Dingen überhaupt, und namentlich in einer berathenden Versammlung, nichts auszurichten. Wer also wirklich etwas erreichen will, muss sich die Selbstbeschränkung eines Anschlusses an Diejenigen auflegen, mit welchen er im Ganzen und Wesentlichen, wenn auch nicht in allen Einzelheiten, einverstanden ist. Auch kann nur in einer solchen Verbindung auf eine allmälige siegreiche Ausbreitung besonderer Meinungen und Absichten gehofft werden. Aus diesen Gründen ist denn auch die Vereinzelung sittlich zu tadeln, selbst da, wo sie aus missverstandener Gewissenhaftigkeit hervorgeht. Es ist unvernünftig, also unsittlich, sich jeden Einflusses zu guten Zwecken zu berauben, weil man nicht das ganze Gute in Verbindung mit Anderen erreichen kann. Mit dem Kopfe gegen die Wand zu rennen, ist keine Tugend; und nur ein Narr stürmt eine Festung allein, weil ihm der Angriffsplan des Heeres nicht vollständig gefällt.

In einem Falle jedoch mag die Vereinzelung entschuldigt werden; wenn sich nämlich Jemand ausschliesslich auf eine mit der Parteifrage in keinerlei Verbindung stehende Specialität beschränkt, welche ihn ganz in Anspruch nimmt und deren Bearbeitung er jeder andern parlamentarischen Thätigkeit zum Opfer bringen will, oder selbst muss. Hier kann sich ein Einfluss und also eine Wirksamkeit auch für einen Alleinstehenden allmälig bilden; und dann ist er allerdings sogar freier in seinen Bewegungen und Planen, als wenn er mit einem Club oder einer Partei in Verbindung steht. Allein der Fall einer so gearteten Thätigkeit kann wirklich nicht oft vorkommen,

und selbst dann ist es zweifelhaft, ob nicht eine Parteiverbindung schneller zum Ziele geführt hätte, wenn vielleicht auch nicht ganz nach eigener Auffassung.

20.

Redner.

Nichts wohl hat so allgemein überrascht nach dem Ausbruche der Bewegung von 1848 als die Entdeckung einer Eigenschaft der Deutschen, von welcher man bis vor Kurzem keine Ahnung gehabt hatte, nämlich der grossen Verbreitung der Rednergabe. Uebergross fast war die Menge wirklich guter, zum Theil höchst bedeutender Redner, welche in allen grossen Versammlungen, in Wien, Berlin, vor Allem aber in Frankfurt auftraten. Zwar hatte der vereinigte Landtag es schon ahnen lassen, dass wenn in Deutschland eine Versammlung die Kräfte einer grossen Bevölkerung in sich vereine und dieselben durch einen bedeutenden Zweck und durch die Tragweite der Verhandlungen gehoben seien, es an guten Sprechern nicht fehlen werde. Doch war Niemand einer so grossen Anzahl und wohl auch kaum so ausgezeichneter Anlagen gewärtig; um so mehr, als alle Gattungen der Redekunst und -Anlage vertreten waren: die politische, die witzige und einschneidende, die argumentirende, die auf die Masse berechnete declamatorische Beredtsamkeit. Dies Alles aber ohne Vorbereitung und grössere Uebung; so dass mit Bestimmtheit behauptet werden kann, es würde sich, wenn ein allgemeines deutsches Parlament längere Zeit bestünde und wichtige Angelegenheiten zu behandeln hätte, in kurzer Zeit eine Macht und Gewandtheit des Wortes ausbilden, welche den glänzendsten Zeiten der Redekunst bei irgend einem Volke nicht nachstünden.

Damit ist denn allerdings erwiesen, dass jeden Falles Eine Bedingung eines guten Fortganges des constitutionellen Wesens in Deutschland vorhanden ist.

Ob aber nicht auch der Demokratie? — Allerdings, wenn es wahr ist, dass diese der Staat der Redner, besser wohl gesagt der Declamatoren, ist.

21.

Geschäftsordnung. — Die Gallerieen.

Eine der schwierigsten Aufgaben für eine auf einer revolutionären Grundlage stehenden Versammlung ist die Beobachtung eines richtigen Verhaltens gegen die Zuhörer. Und zwar sind es zwei Punkte, welche, bei Strafe grosser Uebelstände, eine taktvolle Behandlung erfordern: die Ausdehnung der für die Zuhörer zu öffnenden Gallerieen, und das von den Anwesenden zu verlangende Verhalten.

Beide Dinge haben bei einer gewöhnlichen, ruhigen und von der ganzen

Kraft der Staatsgewalt geschützten Versammlung nicht den mindesten Anstand. Eine Einrichtung zur Zulassung einer grossen Zahl von Fremden ist zwar auch hier nicht zweckmässig, theils wegen der unbequemen und für das Hören der Mitglieder selbst untauglichen Ausdehnung des Raumes, theils wegen des nicht vermeidlichen Lärmes; allein in der angenommenen Lage der öffentlichen Angelegenheiten ist an eine Einschüchterung der Versammlung durch die Zuhörer nicht zu denken, und jeden Falles würde ein etwa sich zeigender Unfug augenblicklich niedergeschlagen, die Gallerie im Nothfall alsbald geräumt werden. Von Seiten der anerkannten und zum Handeln bereiten Macht kann überhaupt Ruhe und achtungsvolle Haltung von den zugelassenen Fremden, sowie die Einhaltung jeder beliebigen Anordnung der Hauspolizei leicht erzwungen werden.

Anders aber ist die Lage der Dinge für eine Versammlung revolutionärer Art. Einer Seits hat eine solche keine genügende, wenigstens keine sichere und nach allen Seiten hin verwendbare Macht zur Verfügung, indem die Staatsgewalt entweder überhaupt augenblicklich geschwächt, oder dieselbe der Versammlung abgeneigt ist, oder endlich wenigstens die etwa vorhandene Macht (z. B. Bürgerwehr) gegen populäre Elemente nicht mit Verlässigkeit zu gebrauchen ist. Anderer Seits bedarf eine Versammlung solchen Ursprunges und solcher Richtung eines beständigen lebhaften Zusammenhanges mit der Masse des Volkes, als mit ihrer hauptsächlichen Stütze. Unvolksthümliche Massregeln sind also von ihrer Seite höchst bedenklich und, wenn irgend vermeidbar, fehlerhaft. In gefährlichen Augenblicken und bei grossen Entschlüssen ist sogar die Begeisterung und das Mitgefühl einer umgebenden Menge eine Stütze und ein Hebel.

Nichts ist nun begreiflicher, als dass sich in solcher Zeit und bei einer solchen Versammlung zahlreiche Zuhörer zu den Sitzungen zudrängen, und dass grosse Räume für solche stürmisch verlangt werden. Ebenso, dass die Anwesenden durch Zuruf und alle Zeichen der Billigung und des Tadels lebendigsten Antheil an den Verhandlungen nehmen, namentlich wenn die Versammlung selbst lebhaft aufgeregt ist, oder wenn einzelne Redner und Parteien sich weniger an die Amtsgenossen als an die Zuhörer wenden, nicht jene zu überzeugen, sondern diese aufzuregen suchen. Die vorgeschriebenen Regeln der Hausordnung werden dann nicht beachtet; die Befehle des Vorsitzenden bleiben unberücksichtigt; eine Erzwingung der Ordnung durch gewaffnete Macht erscheint nicht räthlich oder nicht möglich. Durch ein solches Verhalten der Zuhörer verliert denn aber die Versammlung ihre Würde, die Ruhe der Berathung, die Unbefangenheit des Urtheiles. Eitle, furchtsame und charakterschwache Mitglieder lassen sich bewegen, gegen bessere Ueberzeugung zu stimmen. — Und noch weit schlimmer gestalten sich die Dinge, wenn sich gar bei heftigen innern Kämpfen die

Gallerieen füllen mit bezahltem oder wenigstens bestelltem Gesindel, den Anhängern einzelner Mitglieder oder Parteien; und wenn Nöthigung der Versammlung durch dieselben bewusste Absicht ist. Dann soll wüthender Beifall oder Tadel über die öffentliche Stimmung täuschen, Gegner einschüchtern, die Mehrheit der Versammlung zu Beschlüssen nöthigen. Dann fallen unmittelbare Drohungen gegen Einzelne vor, wird die Versammlung oder ihr Vorsitzender offen verhöhnt, vielleicht an den Abstimmungen ungesetzlicher Antheil genommen. Mit Einem Worte, es ist dann möglich, dass eine Minderzahl mittelst eines Pöbelhaufens regiert, die Versammlung beherrscht, die ganze grosse staatliche Bewegung zu ihrem Vortheile verkehrt, schliesslich das Ganze zu Grunde richtet.

An Beispielen solcher Ausartung fehlt es nicht. Die französischen Versammlungen während der Revolution sind hier vorangegangen; in dem Jahre 1848 hat es sich nicht nur dort, sondern auch in Deutschland wiederholt. Frankfurt, Berlin und Wien sind Belege; selbst in kleineren Verhältnissen, z. B. in Stuttgart, Hamburg u. s. w., ist Aehnliches vorgekommen.

Diese Erfahrungen sind so schlagend, dass über die aus ihnen zu ziehende Lehre kein Zweifel sein kann. Auch auf die Gefahr hin, Missvergnügen zu erwecken und sich eines Theiles ihrer Kraft zu berauben, müssen sich auch auf revolutionärer Grundlage beruhende Versammlungen bemühen, vollständig Herren im eigenen Hause zu bleiben. Dazu aber ist zweierlei nöthig: erstens die Auswahl eines Sitzungssaales, welcher nur für verhältnissmässig wenige Zuhörer Raum gewährt; zweitens, strengste Aufrechterhaltung der Ordnung, Stille und Theilnahmlosigkeit unter den Zugelassenen. Es ist Sache des Präsidenten, hier grösste Strenge und Folgerichtigkeit zu entwickeln, und Pflicht der gemässigten Partei des Hauses ihn hierbei mit allen Mitteln zu unterstützen. Möglich, dass Unannehmlichkeiten vorfallen; allein nicht nur wird der Tadel der um ihre lärmenden Anhänger und deren Terrorismus gebrachten überspannten Minderheit und einiges Zeitungsgeschrei der Demagogen bald reichlich aufgewogen sein durch den Beifall der Verständigen; sondern es handelt sich überhaupt hier von der Erhaltung der Existenz und von der Bewahrung der Herrschaft. Zu dem Ende darf denn auch mit den physischen Mitteln zur Erzwingung der Ordnung nicht gegeizt werden. Eine gehörige Anzahl tüchtiger und gut bezahlter Thürsteher u. s. w. ist unentbehrlich, und der — ohnedem nicht beträchtliche — Aufwand für sie wird sich reichlichst bezahlen, selbst unmittelbar in Geld, indem die Versammlung keine Zeit durch Lärmen und Unordnung verliert.

Natürlich bezieht sich alles Vorstehende nicht auf die Berichterstatter der Zeitungen. Vollkommenste Oeffentlichkeit ist die Lebensluft für solche Versammlungen; und je beschränkter die Zahl der gelegentlichen Zuhörer ist, desto nothwendiger ist eine allseitige Verbreitung der Verhandlungen

durch die Presse. Für diese Berichterstatter ist also gehörig ausgedehnter und zum Sehen und Hören bestgelegener Raum, sowie Leichtigkeit des Ein- und Ausgangs zu gewähren; aber natürlich ebenfalls unter strengster Ueberwachung gegen Missbrauch.

Die Einrichtungen und Sitten des englischen Unterhauses sind hier das beste Muster.

22.

Interpellationen und dergleichen.

Es ist begreiflich, dass in leidenschaftlich aufgeregten Zeiten, oder dass ehrgeizigen und eitlen neu eingetretenen Mitgliedern der gemessene gesetzliche Gang der Verhandlungen einer berathenden Versammlung vielfach im Wege ist. Namentlich wollen die Ungeduldigen nicht abwarten, bis in dem regelmässigen Wege der Geschäfts-Ordnung, also erst nach Verweisung an einen Ausschuss, nach einer Berichterstattung desselben, in der Reihefolge der Tagesordnung u. s. w., ihre Absichten und Anträge zur Besprechung gelangen, und bis sie also mit ihren vorbereiteten Reden und drastischen Schlagworten hervortreten können. Es werden daher, vielfachen Erfahrungen, namentlich auch in Frankfurt und Berlin gemäss, alle denkbaren Versuche gemacht, um die regelmässige Geschäftsbehandlung, beziehungsweise die Verzögerung, zu vermeiden. Jedes Häkchen in der Geschäftsordnung, an welche etwas gehängt werden kann, jede Ritze, mittelst welcher man durch sie hindurchschlüpfen kann, wird benützt; und wenn Einer ein neues Mittelchen dieser Art entdeckt hat, stürzt sich alsbald der Tross der Unruhigen darauf, so dass der Unfug förmlich epidemisch wird. So hat man der Reihe nach die Berichtigungen des Protokolles, die Interpellationen an die Minister, die dringenden Anträge, die persönlichen Bemerkungen, zur ordnungswidrigen Hereinwerfung von aufregenden Fragen oder zur Breitmachung persönlicher Eitelkeit benützt. Man stellte sich, als ob das gerade übliche Mittel der letzte Rettungsanker für das bedrohte Vaterland und für das durch eine gewaltthätig-feige Mehrheit unterdrückte Recht sei. Wenn es dann aber durch Missbrauch abgenützt war bis zur Lächerlichkeit, so hörte man gar nie wieder davon reden; es war, als ob es nie vorhanden gewesen wäre. — Ist es nun aber räthlich, diese Erfahrungen zu benützen, um durch wohlberechnete Bestimmungen in den Geschäfts-Ordnungen, namentlich im Falle des Zusammentritts einer grossen Versammlung, diesen Unregelmässigkeiten thunlichst vorzubeugen? Es darf wohl daran gezweifelt werden. Theils kann in der That eine Möglichkeit, den gewöhnlichen Geschäftsgang selbst gegen den Willen der Mehrheit zu unterbrechen, von grossem Nutzen sein. Theils und hauptsächlich aber erscheinen diese Mittel, dem Drange der persönlichen Ueberzeugung und der Eitelkeit Luft zu verschaffen, als wahre

Sicherheitsventile gegen weit gefährlichere Explosionen. Sehr viele Menschen sind vollkommen zufriedengestellt, wenn sie nur haben reden können und wenn sie ihre Namen in den Sitzungsberichten gedruckt lesen. Ohnedem wäre es schwer, dem scharf gestachelten Scharfsinne durch Gesetzesworte alle Wege abzuschneiden. Hier hilft nur der richtige Takt und die allmälige politische Durchbildung der Versammlung und des Publikums. Der ersteren, indem sie muthwilligen unregelmässigen Versuchen, die Geschäftsordnung zu stören, ruhig und kalt jede Folge versagt und sie verächtlich behandelt; des Publikums aber, wenn es solche Sprünge mit Hohn anstatt mit Beifall bezahlt, und wenn eine zwecklose Interpellation oder persönliche Berichtigung nur Unbeliebtheit oder Verurtheilung wegen Unfähigkeit zur Folge hat. Nicht mit Beschlüssen, sondern mit Spottbildern sind Narrheiten zu zügeln, und der Kladderadatsch oder Charivari ist der zuständige Richter für solche Sünder. In England hütet sich auch der eitelste parlamentarische Gelbschnabel oder der leidenschaftliche Parteigänger wohl, sich durch solche Versuche zu Unordnungen im Geschäfte das Todesurtheil selbst zu sprechen.

22.

Die politische Erziehung durch eine grosse Versammlung.

So wahr der Satz ist: tel s'éclipse au premier rang, qui brille au second, so ist doch nicht minder richtig, dass der Mensch mit seinen Zwecken wächst; und streng genommen, hat jener Spruch doch nur die Bedeutung, dass andere Anlagen zum selbstständigen Leiten gehören, als zu geschickter Hülfe und Ausführung. Es unterliegt daher keinem Zweifel, dass die staatliche Erziehung der deutschen Politiker durch eine einheitliche Verfassung und insbesondere durch die Verhandlungen in einer aus Abgeordneten aller deutschen Lande zusammengesetzten und für die Interessen von ganz Deutschland sorgenden Versammlung wesentlich gefördert würde. Nicht nur würden sie mehr und grössere Thatsachen kennen lernen; sondern es erhielte auch ihr Gedankenblick eine fernere Tragweite, ihr Scharfsinn würde in ganz neuen und verwickelteren Combinationen geübt, das Bewusstsein bedeutenderer Wirksamkeit und schwerer Verantwortlichkeit müsste ihr Selbstgefühl und ihren Charakter steigern. Kurz, sie würden an dem Grösseren zu Grösserem befähigt.

Die Frankfurter Versammlung hat dies bereits erwiesen. Es darf wohl behauptet werden, dass nicht Ein Mitglied aus ihr geschieden ist, ohne eine wesentliche Erweiterung und Bereicherung seines ganzen staatlichen Wesens. Was anderes, als diese grössere Erziehung hat allen diesen Männern, welcher Richtung sie auch sonst angehören mögen, das eigenthümliche Gepräge gegeben, an welchem sie leicht erkannt werden? Und nicht im Widerspruche hiermit steht es, wenn unläugbar die Abgeordneten aus Preussen und

Oesterreich verhältnissmässig mehr gewonnen haben, als die aus den kleineren Staaten, so dass sie nach einem Jahre ganz Andere geworden waren. Die Politiker aus den kleineren Staaten hatten allerdings eine Aengstlichkeit hinsichtlich der Handhabung grosser Verhältnisse und grosser Mittel zu überwinden; allein den Angehörigen der beiden grossen Staaten kam es sehr zu gute, dass sie gewöhnt wurden, über die zwar umfangreichen, am Ende aber eben doch auch nur partikularistischen Anschauungen und Interessen wegzugehen, in welchen sie bisher ausschliesslich gelebt hatten. In einem kleinen Staate konnte sich Keiner mit Staatsangelegenheiten beschäftigt haben, ohne dass er über die Grenzen des engeren Vaterlandes hinauszublicken gewohnt gewesen wäre. In letzterem fand er weder geistige Befriedigung, noch oft die sachlichen Mittel zu seinen Planen. Also war er genöthigt in Deutschland umherzublicken, namentlich die beiden grossen Staaten ins Auge zu fassen. Eine solche Umsicht über das eigene Land hinaus war aber den Politikern dieser letzteren nicht so nahe gelegt. Sie fanden in dem weiteren heimischen Kreise Befriedigung und Stoff zur Thätigkeit; dadurch aber wurden sie kurzsichtiger und einseitiger. Sie waren weit specifischer Preussen oder Oesterreicher, als es specifische Württemberger und Kurhessen gab. Itzt aber hatten sie sich auch um die Meinungen und Bedürfnisse Anderer zu bekümmern, und dies gab weitere Ideen und Standpunkte. Ob diese neuen Interessen stofflich mächtig waren oder nicht, machte keinen grossen Unterschied in der geistigen Gymnastik.

Es ist somit keine Paradoxie, wenn behauptet wird, dass bei einem einheitlichen deutschen Staatswesen die Kleineren sachlich, die Grösseren geistig mehr gewinnen würden.

III.

Die Machtelemente der Monarchieen.

24.

Das persönliche Ansehen des Fürsten.

Unzweifelhaft ist der Einfluss, welchen die Persönlichkeit des Fürsten zu Gunsten des monarchischen Principes ausübt, die schwächste seiner Stützen.

Zwar sind zu jeder, und so auch in der jüngsten, Zeit einzelne bedeutende Persönlichkeiten unter den Fürsten vorhanden gewesen, und haben denn diese in ihrem Bereiche abwehrend und wiederherstellend gewirkt. Allein ausgiebig war diese Quelle des Ansehens und Gehorsams nicht, laut Ausweis der Ereignisse; und es begreift sich dies auch unschwer. Die

persönliche Tüchtigkeit fällt monarchischen Häuptern nur nach dem Zufalle, oder richtiger gesprochen unter dem allgemeinen Naturgesetze, der Vertheilung besonderer geistiger Eigenschaften zu, somit verhältnissmässig selten; von den besonderen Schwierigkeiten der Entwickelung in den Ausnahmsverhältnissen der Fürstensöhne nicht einmal zu reden. Immer kann also nur eine Minderzahl derselben durch ihre Person schwer wiegen; während die Mehrzahl unbedeutend, eine entgegengesetzte Minderzahl, sei es in sittlicher sei es in intellectueller Beziehung, sogar unter dem Durchschnitte sein wird. Es ist nun klar, dass der Einfluss der Guten, bei der grösseren Neigung der Menschen zur Kritik und zur Undankbarkeit als zur Pietät, weit überwogen wird durch die Abneigung gegen die Uebeln; und dass somit thatsächlich nicht einmal die ganze Wirkung der Mittelmässigkeit bleibt, sicher ein sehr schwaches Machtelement. — Es ist nun aber wohl nur folgerichtiges Denken, wenn hieraus geschlossen wird, dass, wie schon die Wiederherstellung der Monarchie in dem concreten Falle nicht sowohl persönlichen Einwirkungen als der Kräftigung sonstiger Machtelemente zuzuschreiben war, überhaupt die Zukunft der monarchischen Regierungsform nicht auf die Persönlichkeit der Fürsten gestellt werden kann.

In Deutschland sind die Verhältnisse in dieser Beziehung besonders ungünstig. In einem einheitlichen Staate kommt natürlich ein grosser Regent noch seltener vor, als er sich unter der grossen Zahl deutscher Fürsten findet. Allein einmal hat dort die Monarchie nicht unter dem nachtheiligen Einflusse schlechter fremder Fürsten zu leiden; sodann kommt ihr der ganze Nutzen des einschlagenden Glücksfalles zu, während derselbe in Deutschland zufällig einem ganz kleinen Ländchen geschenkt sein kann. — Nur die italienischen Verhältnisse boten eine Analogie dar.

Ein einziges Mittel könnte hier vielleicht helfen: wenn nämlich der deutsche Bund den im Jahre 1830 in Braunschweig gethanen Schritt zum Grundsatze erhöbe, und er durch gemeinsamen Beschluss entschieden schlechte Regenten von der Regierung entfernte. Hierdurch würde nicht nur der auf die Monarchie unverdientermassen fallende Schaden beseitigt, sondern noch positiv gewonnen werden durch den Dank für den dem Volke gewährten Schutz. So würde ein Ueberschuss der guten Beispiele entstehen und der mittlere Durchschnitt gehoben werden. Aber ist daran zu denken?

25.

Die Anhänglichkeit des Volkes an die Monarchie als Einrichtung.

Nicht zu verwechseln mit dem persönlichen Einflusse der Fürsten ist die Anhänglichkeit des Volkes an die Monarchie als staatliche Einrichtung. Eine solche wird allerdings erhöht durch eine grosse oder

eine beliebte Persönlichkeit; sie kann aber auch bestehen ohne diesen Glücksfall, und sogar trotz des Gegentheiles. Die Bevorzugung der einheitlichen Regierung mag aber, genauer untersucht, entweder auf negativen oder auf positiven Gründen beruhen. Nur negativ ist das Verlangen nach Monarchie da, wo man in ihr Rettung von den Uebeln der Republik und des Communismus sucht. Die positive Grundlage aber kann entweder blosse Gewohnheit sein, oder religiöser Glaube an die göttliche Einsetzung, oder geschichtliches Verwachsensein mit einer Dynastie durch langes Glück und Unglück, oder endlich politische Einsicht in die relativen Vortheile der Staatsart. Und zwar kann jeder dieser Gründe einzeln bestehen, oder eine Mehrzahl derselben zusammen.

Unzweifelhaft hat in Frankreich die Monarchie lediglich den negativen Gründen ihre mehrmalige Wiederaufrichtung zu danken. In Deutschland ist es anders. Da hier niemals eine wilde Republik bestand, so bewegt auch Furcht vor ihr wenigstens die Massen nur wenig. Hier besteht eine positive abstrakte Anhänglichkeit an die Monarchie, welche denn auch in den Prüfungsjahren, und zwar bedeutender als der Einfluss der zufälligen Persönlichkeiten, gewirkt hat. — Welche von den verschiedenen Ursachen aber sich vorzugsweise geltend machte, ist nicht leicht zu sagen. Wohl am wenigsten der Glaube an eine unmittelbare göttliche Einsetzung. Weder die vorwiegend rationalistische Bildung, noch die vor den Augen der Lebenden vor sich gegangene Entstehung der meisten jetzigen Staaten liess für eine weitere Verbreitung und grosse Innigkeit solcher frommer Anschauung Raum. Bei der zur Heilung dieses Uebels bestimmten jungen Hoftheologie und halbtheokratischen Staatslehre aber «fühlte man die Absicht, und war verstimmt.» Schon grösser war wohl der Antheil der blossen Gewohnheit. Vielen graute es vor Neuem und Unbekanntem; namentlich wenn es sich so lärmend und widrig ankündigte, als die Strassendemokratie es that. Doch ist natürlich nicht viel Thatkraft aus solchem Stillleben zu ziehen. Weit entschiedener wirkte sicher das geschichtliche Nationalgefühl, wo es überhaupt lebte und leben konnte. Bei der noch so kurzen Dauer des jetzigen Bestandes der meisten deutschen Staaten und bei der meist thatenlosen Friedenszeit seit dieser Bildung konnte jedoch ein solches Verwachsen nur theilweise vorhanden sein; sehr lebendig war es in den alten Provinzen Preussens. Am meisten verbreitet war wohl die theoretische Ueberzeugung von der relativen Zweckmässigkeit der Einherrschaft.

Wie dem im Einzelnen jedoch sein mag, vorhanden war die Anhänglichkeit an die Monarchie in weiten Kreisen; und sie trug bei zu der Aufhaltung des Falles und zur Wiederaufrichtung. Die Demokraten, welche die Gesinnung der Mehrzahl nach ihrer eigenen beurtheilten, machten die

Rechnung ohne den Wirth; und als ein Machtelement muss also immerhin, auch nach Erfahrung der jüngsten Zeit, die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit der Monarchie gelten. — Doch darf man sich über die Art und Tragweite dieser monarchischen Gesinnung nicht täuschen, wenn man nicht in einen gefährlichen Fehler verfallen will.

Die Anhänglichkeit geht wohl, etwa mit Ausnahme der beiden grossen Staaten und vielleicht Bayerns, keineswegs so weit, dass die Bevölkerung keine Minderung der Souveränetätsrechte des Landesherrn ertrüge, einer theilweisen Unterordnung derselben unter eine einheitliche Nationalregierung abhold wäre. Die Art der über alle kleinere Staaten verbreiteten Bewegung des Jahres 1848 beweist dies, und das Fehlschlagen der im Jahre 1859 versuchten Erneuerung der Bewegung zu Gunsten einer preussischen Hegemonie ist kein Gegenbeweis. In jenem Falle blieben die Regierungen vor Umsturz bewahrt; aber der Drang nach einer über sie zu stellenden Reichsverfassung war ein weitverbreiteter. Dass dies aber anders geworden sei, ist nicht anzunehmen, trotz des oben erwähnten Misslingens einer bestimmten Form der Bethätigung. Noch nicht verwundner Aerger über die Zurückweisung im Jahre 1849, spätere Verstimmung über unsicheres und unmannhaftes Umhertappen, Einmischung widerwärtiger Persönlichkeiten und noch manches Andere hielten frühere Führer sowohl als die Massen zurück, ohne dass daraus auf eine allgemeine Wiederbelebung örtlicher Monarchie-Begeisterung geschlossen werden darf. Ganz hohl wäre also eine Politik, welche auf die, ihrer Ansicht nach erprobte, dynastische Gesinnung der Bevölkerungen bauend, jede Regierungsweise für ausführbar, namentlich die Wiederholung eines Strebens nach einer deutschen Einheitsverfassung für eine Unmöglichkeit oder wenigstens für aussichtslos erachtete, und auf dieser Grundlage handelte.

26.

Die Gewinnung Einzelner. — Belohnungen.

Es ist politisch keineswegs gleichgültig, dass in Monarchieen das Staatsoberhaupt einzelne bedeutende Menschen sich persönlich verbinden kann. Die auf solche Weise gewonnene Neigung kommt auch der Macht zu Gute und kann zu staatlichen Zwecken verwendet werden. Bei einer richtigen Wahl der Mittel ist die Gewinnung ziemlich sicher; und da der auf solche Weise erlangte Einfluss auch ganz wohl zum allgemeinen Besten benützt werden kann, ist grundsätzlich gegen das ganze Verhältniss nichts einzuwenden, wenn schon gewünscht werden muss, dass keine Unwürdigen gewonnen, keine schlechten Zwecke mittelst der Gewonnenen verfolgt, und keine verkehrten oder sonst gemeinschädlichen Mittel angewendet werden mögen.

In den Zuständen der Gegenwart liegen keine auffallenden Gründe, die beiden erstgenannten Verlangen näher zu besprechen. Wohl aber ist hinsichtlich der jetzt üblichen Gewinnungsmittel Stoff zu politischen Erörterungen, indem die Fürsten, wenigstens grösstentheils, hier in neuer Zeit in eine ungünstigere Lage gekommen, dadurch aber ihrer Seits zu falschen Massregeln verleitet worden sind.

Unzweifelhaft sind die drei tauglichsten Mittel, persönliche Anhänglichkeit zu erwerben: Ertheilung von Aemtern, Geldgeschenke, Ehrenbezeugungen. — Die beiden ersten Mittel haben immer nur eine beschränkte Anwendung haben können, (den Fall ganz widersinniger und sich selbst vernichtender Verschwendung ausgenommen,) da entsprechende Aemter nur verhältnissmässig selten frei sind, und auch nur Wenigen vernünftigerweise verliehen werden können, Geld aber häufig und genugsam zu geben aus finanziellen Gründen nicht möglich ist. In neuerer Zeit sind aber diese Schwierigkeiten durch die festere Regelung des Behördenorganismus und des Staatshaushaltes sogar noch sehr gesteigert worden; namentlich in constitutionellen Staaten, wo die Ständeversammlungen auf Erhaltung des persönlichen sowohl als finanziellen Normaletats dringen, zu ausserordentlichen Geldverleihungen aber kaum je zu bewegen sind. Die Folge hievon ist denn gewesen, dass die Gewinnung durch Ehrenauszeichnungen, über welche die Fürsten freie Hand hatten, sehr zunahm. Namentlich ist dies bei den Orden der Fall, welche nach allen Richtungen hin ausserordentlich vermehrt worden sind. Es sind zahllose neue Orden gestiftet, die Abtheilungen in den bestehenden kunstreich vermehrt und abgestuft, und endlich die Ordenszeichen in früher ganz unbekannter Menge vertheilt worden. Dies konnte nicht gut wirken. Wie bei allem häufig Vorhandenen und leicht Erlangbaren hat auch bei den Orden der Schätzungswerth mit der Menge abgenommen. Die Fürsten haben durch diese allzu grosse Vermehrung ihre eigene Münze devalvirt. Zwar sind die Orden noch nicht ganz abgenützt als Mittel persönlicher Gewinnung, und werden sie noch immer hierzu im In- und Auslande mit Erfolg verwendet. Auch wäre es geradezu thöricht, hierüber zu philosophiren oder zu spotten. So lange es noch als eine Auszeichnung gilt, ein ausgezacktes Metallblech auf den Rock heften oder ein Stückchen farbigen Bandes durch das Knopfloch ziehen zu dürfen, sind die Orden immerhin eine politisch brauchbare Einrichtung; und wenn sie wenig kosten, so ist dies nur um so besser. Dass damit nur die Eitelkeit gewonnen wird, ist richtig; allein diese ist bekanntlich sehr verbreitet und also eine Leidenschaft, deren kluge Benützung dem Politiker zusteht. Aber allerdings ist es hohe Zeit, dass Einhalt gethan werde, und man sich entschliesse, einige offenbare Missgriffe abzustellen. Als solche ergeben sich

aber namentlich zwei Gewohnheiten: die allzuzahlreichen Vertheilungen und die Hingabe als Trinkgelder, um das richtige Wort zu gebrauchen.

27.

Das Beamtenthum.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die Regierungen durch die nach französischem Beispiele auch in Deutschland überall durchgeführte Ausbildung des Verwaltungs-Organismus ein grosses Mittel der Macht und des Gehorsams gewonnen haben. Die logische Abtheilung der Behörden, die genau bestimmte Ueber- und Unterordnung derselben, die ins Einzelnste gehende Feststellung ihrer Zuständigkeiten geben Sicherheit und Raschheit des Handelns und verhindern Reibungen unter den Organen selbst. Das über das ganze Gebiet ausgespannte Netz von Beamten verschiedener Art gewährt an jedem Punkte und in jeder Angelegenheit das Mittel zu genauer Beobachtung und zu unmittelbarem Handeln, also zu einem überall und Jedem fühlbaren Einflusse. Durch den allgemein durchgeführten und namentlich auch in den constitutionellen Staaten auf das schärfste ausgeprägten Grundsatz der ausschliessenden Verantwortlichkeit des Befehlenden und der unbedingten Gehorsamspflicht des Untergeordneten werden zahlreiche und um die Folgen unbekümmerte Werkzeuge für den von Oben ausgehenden Willen geschaffen. Das Bewusstsein und die Gewohnheit, einen, wenn schon vielleicht kleinen, Theil der fürstlichen Macht auszuüben, knüpft wenigstens manchen Beamten an die Person des Fürsten. Endlich, aber wahrlich nicht letztens, hat die grosse Menge von Aemtern ein ganzes Heer von Dienern und von Dienstbewerbern hervorgerufen, welche sämmtlich in ihrem Unterhalte und in allen Lebensannehmlichkeiten mehr oder weniger von dem Gutfinden des Staatsoberhauptes abhängen, also durch Eifer und Gehorsam Aufmerksamkeit und Gunst auf sich zu lenken suchen müssen, und welche, wenn sie sich missliebig machen, in die grösste Noth gebracht werden können. Mit Einem Worte, das zahlreiche, wohlgegliederte und gut in Zucht gehaltene stehende Heer von Beamten ist ein Machtelement geworden, welches früheren Regenten abging und manchen Ausfall in andern Arten von Kräften ersetzen kann.

Aber diese Stütze darf doch auch nicht überschätzt werden hinsichtlich ihrer innern Kraft und Zuverlässigkeit. Vielfache Beispiele zeigen, dass selbst die geordnetste Behördenhierarchie und eine zahlreiche und bisher ergebenste Beamtenschaar das plötzliche Zusammenbrechen einer Regierung nicht verhindert haben. Man denke an die zahlreichen Umwälzungen in Frankreich, z. B. 1815, 1830, 1848, 1852; an Oesterreich und Preussen 1848, Baden im Jahre 1849; an die italienischen Staaten in den Jahren 1859 und 60. In allen diesen Fällen hat die Staatsdienerschaft den Zusammensturz keine

Minute lang aufgehalten, sich vielmehr, mit ganz geringen Ausnahmen, ohne auch nur den Versuch eines Widerstandes zu machen, der neuen Ordnung der Dinge unterworfen und in deren Auftrag und mehr oder weniger in ihrem Sinne weiter verwaltet. Und es ist dies auch leicht begreiflich. Theils macht die strenge Zucht des Dienstes den Gehorsam zur andern Natur. Befehlen von Oben wird mit höchster Regelmässigkeit gehorcht, sobald sie nur formell untadelhaft sind. Um die Folgsamkeit und die Wirkung des ganzen über das Land ausgebreiteten Stellenorganismus zu erhalten, bedarf es also nur einer Bemächtigung des Mittelpunktes und einer schnellen Fortsetzung der Thätigkeit in den obersten Behörden. So wird die Concentration der Gewalt und die wohlausgearbeitete Bureaukratie zur zweischneidigen Waffe. Theils bricht das Uebermass der Dienstsuchenden und der geringe Gehalt der untern und mittlern Stellen bei nur allzu Vielen die Festigkeit des Charakters und die Ehrenhaftigkeit der Gesinnung. Beide Ursachen, namentlich in ihrem Vereine, drängen die Heran- und Emporstrebenden zur Kriecherei und Unselbstständigkeit. Theils endlich sind viele der Beamten Proletarier im engsten Sinne des Wortes, d. h. sie haben lediglich keine Unterhaltsquelle, als ihren Arbeitslohn, nämlich ihren Gehalt. Da sie nun diesen unter keinen Umständen, auch nicht blos vorübergehend, entbehren können, so dienen sie denn auch Jedem, welcher die Besoldung auszahlen lassen kann. Wenigere, selbstständigere, reichere Beamte würden wesentlich anders handeln.

So ist denn das Ergebniss, dass in dem neuzeitlichen Beamtenthume allerdings ein bequemes und kräftiges Mittel zur Aufrechterhaltung der Regentengewalt besteht, so lange die Staatsgewalt nicht in ihren höchsten Spitzen selbst gelähmt ist; dass es aber eine schwache Stütze in wirklicher Gefahr gewährt. Es mag mit Erfolg verwendet werden gegen die Rechte und Freiheiten des eigenen Volkes, nicht aber gegen Umwälzungen oder einen auswärtigen Eroberer.

28.

Das Zuhalten des Adels.

Dass der deutsche Adel, im Allgemeinen wenigstens, zu der Monarchie und zur Erhaltung ihrer hergebrachten Rechte gestanden hat, ist unbestreitbare Thatsache. Nur sehr wenige dieses Standes sind der demokratischen Partei beigetreten; und selbst die constitutionell Liberalen haben nur die Minderzahl des Adels in ihren Reihen gesehen. Ebenso hat sich der Adel nach der Wiederherstellung der fürstlichen Gewalt auffallend laut um die Throne geschaart. Nichts ist auch erklärlicher. Mit der althergebrachten Fürstengewalt waren auch die Vorrechte des Adels bedroht; beide hatten einen gemeinsamen Feind. Und so wird es voraussichtlich auch in der nächsten

Zukunft bleiben. — Dennoch ist aus diesen Vorgängen nicht zu schliessen, dass die monarchische Regierungsgewalt in dem Adel eine wesentliche Stütze gegen grundsätzliche oder thatsächliche Angriffe besitze, und darf nicht der Rath ertheilt werden, den Thronen durch immer engere Verbindung mit dem Adel, also durch wesentliche Bevorzugung desselben und durch Beseitigung seiner Vorurtheile und seiner Eigensucht, eine Stütze zu schaffen. Die Thatsachen haben vielmehr nachgewiesen, dass die Monarchie von dem Adel in Fällen eigentlicher Noth gar geringe Hülfe zu erwarten hat. Nirgends ist der langsame Andrang der neuzeitlichen Ideen wirksam durch den Adel bekämpft, noch weniger der Anprall der demokratischen Masse und der Aufstand durch ihn zurückgeworfen worden. In der Zeit der wilden Bewegungen hat man von ihm gar nichts gesehen. Dies aber nicht aus üblem Willen, bei sehr Vielen gewiss auch nicht aus Furcht; sondern wegen völliger Unmacht. Es hat sich unzweideutig herausgestellt, dass in der jetzigen Gestaltung der Staaten und der Gesellschaft dem Adel die Mittel fehlen, seine Gesinnungen gegenüber von der Volksmasse wirksam zu bethätigen. — Von einem Ueberwiegen der geistigen Kraft des Adels über die der übrigen Volksklassen ist gar keine Rede. Im Gegentheile hat der höhere Bürgerstand, wie bei allen europäischen Völkern so auch in Deutschland, in dieser Beziehung weitaus die Vorhand, und zwar sowohl der Zahl als der individuellen Bedeutung nach. Die ihm auferlegte Nothwendigkeit, eine günstige Stellung mit Anstrengung zu erkämpfen, bringt dies so mit sich. Wenn es sich also von einer Vertheidigung eines von der Volksmasse angegriffenen Fürstenthumes handelt, so ist an ein Mitsichfortreissen der öffentlichen Meinung und der Entschlüsse durch die Stimmführer des Adels nicht zu denken. Diese können weder in mündlicher Rede noch mit der Schrift die zahlreichen Gebildeten und zum Theil Hochgebildeten der Mittelstände überwältigen. — Ebenso wenig hat der Adel mehr den Einfluss, welchen überwiegender Reichthum gewährt. Mag auch noch, wenigstens in einzelnen Theilen Deutschlands, ein ziemlicher Theil des Grundes und Bodens im Besitze des Adels sein: so tritt doch sowohl der Geldwerth dieser angestammten Güter als der gesellschaftliche Einfluss, welchen dieselben gewähren, täglich tiefer in den Schatten gegen den Gesammtwerth des beweglichen Vermögens, welches fast ausschliesslich in den Händen der Gewerbenden ist. Jeden Falles ist der Grundbesitz schwer zur Benützung zu bringen, wenn schnell zur Vertheidigung des Thrones materielle Mittel geliefert werden sollen. Die Börsen haben nicht blos für die Lieferung des Kriegsnerves, sondern überhaupt hinsichtlich aller Folgen des Besitzes weit das Uebergewicht gewonnen über die ritterschaftlichen Liegenschaften. — Der Zahl nach fällt der Adel ohnedem nicht schwer ins Gewicht, seitdem nicht mehr einige Hunderte eisenbekleideter Ritter den Kern der Streitmacht bilden,

sondern Hunderttausende aus den nicht bevorzugten Ständen die Waffengattungen jeder Art füllen. — Und am wenigsten bringt der Adel einer bedrohten Dynastie eine Hülfe durch Sympathieen, in deren Genuss zunächst er selbst stünde und welche er auf die von ihm in Schutz genommene übertragen könnte. Solche Sympathieen hat er gar nicht; im Gegentheil steht ihm ein grosser Theil der Bevölkerung grollend gegenüber, theils verletzt durch geselliges Absperren, theils verbittert durch die persönlich unverdienten Bevorzugungen, theils grundsätzlich feindselig aus demokratischem Sinne, theils endlich die Empfänger von Gülten und Reichnissen aller Art hassend. Gegen diese Gründe weit verbreiteter Abneigungen kommen die Reste alten Einflusses in jenen Gegenden, wo das Land hauptsächlich aus grossen Rittergütern besteht, oder gar die bedientenhafte Kriecherei Derer, welche sich an die Vornehmen andrängen, nicht in Betrachtung. Dass Menschen der letztern Art keine politische Macht bilden, versteht sich von selbst; sie liefern vielmehr nur Ueberläufer an jede thatsächliche Gewalt. Jene althergebrachte Anhänglichkeit aber ist sehr angefressen durch das eigne Gefühl einer elenden Lebensstellung, durch den Geist der dazwischen liegenden Städte, endlich durch den schon weit vorgeschrittenen Uebergang des grossen Besitzes in neue Hände.

An eine Umkehr der Dinge in diesen Beziehungen ist nicht zu denken. Im Gegentheile wird, wie der ganze Gang der neuzeitlichen Geschichte beweist, der Geist der Gleichheit immer weiter um sich greifen. Es ist daher wohl möglich, dass die Monarchie den von ihr in den letzten Jahren gewonnenen Sieg über den Parlamentarismus und über die Demokratie unter Anderm auch dazu benutzt, dem Adel bereits verlorene Bevorrechtungen wieder zu verleihen, und versucht, durch eine darauf berechnete Organisation der Ständeversammlungen und der Verwaltung ihm eine politische Stellung zu geben: allein es ist — auch ganz abgesehen von der Frage über Dauer dieser ganzen Politik — einleuchtend, dass in allen diesen Dingen die Monarchie eine Stütze für den Adel ist, nicht aber der Adel eine Kraft für das Fürstenthum. Würde jemals der Monarchie die Macht, also auch die Macht zur Aufrechthaltung dieser Schöpfung, fehlen, sie selbst der Hülfe bedürfen: so kann sie unmöglich von ihrem eigenen Schützlinge geschützt, von dem auf ihren Armen Getragenen gehalten werden. Weder im Kreise der mechanischen, noch in dem der geistigen Wirksamkeit kann durch den blosen Schein einer Kraft ein Ergebniss erzielt werden; und am wenigsten darf Hülfe in grosser Noth von einem Widerstandsmittel verlangt werden, welches schon im gewöhnlichen Dienste gestützt werden muss. Ein solches kann ja nur augenblicklich und mit um so grösserem Ruine zusammenbrechen.

Mit Einem Worte: in dem Adel besitzt die Monarchie einen Macht-

bestandtheil; allein nur einen schwachen und vor Allem nur einen in ruhigen Zeiten wirksamen, also wenn die Unterstützung am wenigsten Bedürfniss ist. Völlig phantastisch ist es dagegen, für den Fall politischer Stürme etwas anderes, als guten Willen und eine passive Haltung in Berechnung zu nehmen.

29.

Die Unterstützung durch die Kirchen.

Eine der auffallendsten Erscheinungen der neueren Zeit war das weitverbreitete Bestreben der Regierungen, sich einer Mitwirkung der Kirchen zur Erhaltung und Steigerung des Unterthanen-Gehorsames zu versichern. Die Kirchen sollten, nach Jarke's bezeichnenden Worten, «die Völker wieder gouvernabel machen.» — Die eingeschlagenen Wege waren aber verschieden, je nachdem es sich von einer Gewinnung der katholischen oder von der Benützung einer protestantischen Landeskirche handelte. Jene glaubte man sich zu verbinden durch Einräumung grosser Selbsständigkeit, Beseitigung des bisher zähe festgehaltenen Ueberwachungsrechtes und Ueberlassung wichtiger öffentlicher Anstalten, z. B. des Unterrichts, der Ehe u. s. w. Die protestantischen Landeskirchen dagegen sollten zuerst in ihrer eigenen Macht gestärkt werden durch Einführung hierarchischer Ordnung, Feststellung des Dogma's und Verschärfung der Kirchenzucht. In jenem Falle wurde vielleicht von der Dankbarkeit der Kirche, unter allen Umständen von ihrer Einsicht in den eigenen Vortheil Einwirkung auf Erhaltung der Zustände, also auch auf den Gehorsam gegen die fromme Obrigkeit erwartet; in diesem sollte das neu gewonnene Ansehen dem obersten Landesbischofe auch als weltlichen Regenten zu Gute kommen.

Diese Richtung stand im geraden Gegensatze mit der früher befolgten Politik, die Kirchen schwach und unselbstständig zu halten, um keine mächtigen Gegner im Innern an ihnen zu haben. Die Reaction gieng also nicht blos gegen Bestrebungen der Bürger, sondern gegen das bisherige eigene Gebahren. Da die Versuche zu kurz dauerten, um sichtbare Erfolge haben zu können, so bleibt ihre Beurtheilung lediglich einer theoretischen Würdigung überlassen. In so verwickelter und schwieriger Angelegenheit ist es allerdings leicht möglich, falsch zu urtheilen; doch scheinen die Dinge folgendermassen zu liegen:

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass Kirche und Staat keineswegs immer zu einander stehen, mit andern Worten, dass sie nicht nothwendigerweise natürliche Verbündete sind. Jahrhunderte lange Kämpfe zwischen ihnen beweisen die Möglichkeit scharfer Gegensätze. Allein es lässt sich auch nicht verkennen, dass sie oft und lange Hand in Hand gegangen sind. Es wird sich also fragen, ob die beiden grossen Organismen durch die gegenwärtigen Verhältnisse ernstlich an einander gewiesen sind? und ob,

wenn diese Frage bejaht werden muss, die von Seiten der Staaten gewählten Mittel als richtige erkannt werden können?

Die erste Frage ist wohl zu bejahen. Die Regierungen und die Kirchengewalten haben in der jetzigen Zeit gemeinschaftliche Feinde; ein Bündniss liegt also in ihrem beiderseitigen Vortheile. Mit völliger Vernichtung sind nämlich beide gleichmässig bedroht von den demokratischen und gar von den communistischen Parteien; wenigstens unbequeme Kritiker und Benager ihrer Rechte aber haben sie an den Liberalen, welche auch in kirchlichen Dingen sehr rationalistisch zu sein pflegen, und dies zwar mit logischer Folgerichtigkeit. Gegen den Gedanken einer Verbindung ist also an sich nichts einzuwenden.

Damit aber ist die zweite Frage noch keineswegs auch bejaht. Es ist immerhin noch möglich, dass die jetzt eingeschlagenen Wege unrichtig sind, zum Uebel anstatt zur Verbesserung führen; und es ist namentlich denkbar, dass der von den Fürsten für die kirchliche Hülfe bezahlte Preis zu hoch ist. — Zur Beantwortung dieser Frage ist es nöthig, die verschiedenen Fälle zu unterscheiden.

In einer Anzahl von Staaten wird auf Stärkung einer protestantischen Kirchengewalt hingearbeitet zur Kräftigung einer wesentlich protestantischen Regierung. — Hier mögen denn allerdings Staats- und Kirchenbehörden aufrichtig Hand in Hand gehen; aber man kann sich einer Seits kein bedeutendes Ergebniss versprechen; anderer Seits liegt die Besorgniss, dass das gewählte Mittel sogar positiven Schaden bringen werde, sehr nahe. Eine namhafte Hülfe von einer protestantischen Kirche ist nämlich nicht zu erwarten, da eine solche selbst keine grosse Macht hat. Der Protestantismus beruht auf der subjectiven Prüfung und Ueberzeugung des Einzelnen; er ist wesentlich kritisch. Einfluss auf ihre Genossen übt die Kirche nur durch die Lehre der Geistlichen. Von solcher kann nun aber ein überwältigender und allgemeiner Eindruck in Beziehung auf Fragen, welche dem kirchlichen Leben nicht angehören und welche der Laie mindestens ebenso gut zu verstehen glaubt, kaum ausgehen. In Einsicht dieser Sachlage ist man dann auch, wie bemerkt, daran gegangen, der Kirche eine ihr bisher fehlende äussere Macht zu verschaffen. Hierin liegt denn aber eine entschiedene Gefahr, und muss dieses Mittel als ein fehlgegriffenes bezeichnet werden. Eine Macht der Kirchenobern kann nur durch Mittel geschaffen werden, welche dem Geiste, der Geschichte und der Gewohnheit des Protestantismus zuwider sind, nämlich durch Schaffung hoher Kirchenbehörden mit grossen amtlichen Befugnissen über Geistliche, Cultus und vielleicht Dogma, durch Einführung einer scharfen Kirchenzucht und empfindlicher Kirchenstrafen, endlich durch unmittelbaren Zwangseinfluss auf die Gewissen mittelst Einzelnbeichte, Excommunication u. dgl. Diese Mittel

werden denn nun aber, wo nicht bei allen so doch bei sehr vielen Angehörigen der protestantischen Kirche (Geistliche mit eingeschlossen) entweder bleibenden Widerstand, oder Trennung, oder Heuchelei erzeugen. Letztere hilft, besten Falles, nichts; die Trennung schwächt unmittelbar; der Kampf der in der Kirche verbleibenden Ehrlichen aber bereitet nicht nur endlose Mühen anstatt Stärke, sondern auch eine Erbitterung, welche sich leicht auf die anstiftende und unterstützende weltliche Regierung mit erstreckt. — Hiermit soll einer Schlaffheit und einer flachen Rationalisterei in der protestantischen Kirche nicht das Wort geredet sein; aber ihre Beseitigung kann nicht durch ein antiprotestantisches Hierarchenthum und durch Beauftragung der Kirche mit polizeilichen Aufgaben geschehen.

Eine andere Aufgabe haben sich jene Staaten gesetzt, in welchen die Regierungen eine Kirche, welcher die Dynastie selbst nicht angehört, zu staatlichen Zwecken gewinnen wollen. Dies findet aber wieder in zweierlei Richtungen statt. In einigen Fällen soll die katholische Kirche einer protestantischen Regierung geneigt gemacht werden; in andern eine protestantische Kirche einer katholischen Regierung. — Hier ist ohne Zweifel noch weniger zu hoffen und noch mehr zu fürchten; und zwar, wenn auch die Verhältnisse und die Mittel in den beiden Unterarten wesentlich verschieden sind, mit gleicher Gewissheit des Ausganges. — Das einzige Mittel, die katholische Kirche für einen protestantischen Fürsten zu gewinnen, besteht natürlich in der bleibenden Einräumung aller Forderungen der Kirchengewalt in Beziehung auf völlige Selbstständigkeit und ungehemmte Herrschaft der Hierarchie in ultramontaner Richtung; also in der förmlichen Anerkennung einer ausserstaatlichen Macht innerhalb des Staates und der Aufgebung bedeutender bisher ausgeübter Regierungsrechte. Es ist unmöglich eine solche Massregel als eine politisch richtige zu bezeichnen. Der zu zahlende Preis ist schon an sich ein sehr hoher; und zwar ein um so höherer, als eine protestantische Regierung nicht in der Lage ist, in Rom unter der Hand und im einzelnen Falle zu errreichen, was grundsätzlich aufgegeben wurde. Allein noch weit schlimmer ist es, dass auf eine bleibende Unterstützung durch die Curie nicht mit Sicherheit gezählt werden kann. Von ihrer Seite ist ein Bündniss mit einer protestantischen Regierung doch nur ein Waffenstillstand; und nichts giebt Gewissheit, dass sie nicht früher oder später sich zu einem katholischen Gegner der Regierung mehr hinneigen werde, als zu dieser. Dass sie selbst einer demokratischen katholischen Bewegung geneigt sein könne, beweist das Beispiel der Niederlande vor 1830. Je mächtiger aber der Einfluss der Hierarchie durch den jetzt bezahlten Friedenspreis ist, desto gefährlicher ist dieselbe dann auch als Gegnerin. Mit Einem Worte, die zwischen protestantischen Regierungen und der römischen Curie in jüngster Zeit abgeschlossenen Concordate sind principiell

politische Fehler. — Aber auch von der Gewinnung einer protestantischen kirchlichen Unterstützung für eine katholische Regierung lässt sich nicht viel Erspriessliches erwarten. Vorerst kommen die sämmtlichen Bedenken zur Erwägung, welche oben schon hinsichtlich eines Bundes zwischen protestantischer Regierung und protestantischer Kirche geltend zu machen waren. Dann aber darf nicht übersehen werden, dass in einem solchen Falle noch gar leicht ein heftiges Misstrauen gegen die Kirchenobern bei der Masse der Kirchengenossen (Geistlichen so wie Laien) entstehen kann, wodurch der Widerstand noch gesteigert, die Einwirkung zu Gunsten der Regierung noch geschwächt würde. Man kann sich für verkauft, für verrathen halten, und Jeder weiss, welche Wirkungen dieser Ruf hat, selbst wenn er noch so wenig begründet ist.

Endlich besteht aber auch noch der Fall eines Bundes zwischen katholischer Regierung und katholischer Kirche. — Unzweifelhaft ist dies das günstigste Verhältniss für die beabsichtigte Politik. Die zur Hülfe gerufene Kirche ist mächtig, kann also wirkliche Dienste leisten, und wird sie auch in der Regel wirklich gewähren; eine grundsätzliche Verschiedenheit findet nicht statt, somit auch kein bleibendes Misstrauen; die Regierung hat Einwirkungsmittel in Rom. Dennoch sind auch hier sehr bedeutende Bedenken. Die Gewinnung der Kirche ist, wie die Erfahrung zeigt, auch in diesem Verhältnisse nur um den Preis grosser und bleibender Rechtseinräumungen möglich; eine vom Staate unabhängige Gewalt muss also auch hier gestattet werden. Wenn denn aber einmal die Interessen von Staat und Kirche nicht zusammengehen, — und die Geschichte zeigt, wie oft und wie lange dies schon der Fall war, — so ist die Regierung in der üblen Lage, rings von einem Gegner umgeben, bis in ihren innersten Kern von ihm bedroht zu sein, während sie ihn in seinem Mittelpunkte und in der Quelle seiner Macht nicht fassen kann. Allein auch abgesehen hievon, ist ein beherrschender Einfluss des katholischen Clerus, ebenfalls erfahrungsgemäss, auf die allgemeine Bildung und damit auch auf den Wohlstand eines Volkes, somit auf die Macht des Staates, kein günstiger. Der Staat ist also an sich nicht das, was er sein könnte, und er ist im Nachtheile gegen solche Staaten, welche durch dieses Hinderniss in ihrer Entwickelung nicht gehemmt sind. Der Kirchenstaat selbst und Spanien zeigen, wohin dies führen kann. Endlich wird ein auf solche Weise mit der katholischen Kirche verbundener Staat es, selbst bei dem besten Willen, nicht verhindern können, dass der herrschende Clerus die Protestanten verletzt; er selbst aber wird den dadurch bei diesen entstehenden Groll mit zu tragen haben, weil er die Gewalt schuf und beschützt, welche solches sich erlaubt. Soweit also Unterthanen dieses Bekenntnisses in Frage stehen, wird gerade das Gegentheil von dem erzeugt, was durch das Bündniss mit der Kirche gewonnen werden wollte; auswärtige

protestantische Völker und Regierungen aber werden bleibend und grundsätzlich abgeneigt sein. Die Kirche schafft dem Staate natürliche Gegner, welche er an sich vielleicht nicht hätte. Es ist unnöthig erst zu bemerken, dass das österreichische Concordat diese Früchte in hohem Masse geliefert hat.

Gründe genug zur Rechtfertigung eines entschiedenen Zweifels, ob die neue Politik der Regierungen eine richtige und wohlüberlegte ist, und ob nicht vielmehr die ältern Grundsätze, welche als kurzsichtige zu verurtheilen jetzt Sitte ist, wieder zu Ehren kommen werden. Ob dann aber auch eine Wiederherstellung der früheren Zustände leicht und auf friedlichem Wege möglich sein wird, ist eine ganz andere Frage. Die Kirche hält einmal Erworbenes mit Zähigkeit fest, und sie hat in diesem Falle den Vortheil, dass die Folgerichtigkeit und das formale vertragsmässige Recht auf ihrer Seite sind.

30.

Das Heer.

Wie hoch oder wie nieder die bisher besprochenen Stützen der monarchischen Gewalt angeschlagen werden mögen, immerhin ist unzweifelhaft, dass sie, und von den Regierungen wohl selbst am meisten, als eines Rückhaltes bedürftig angesehen werden. Diesen gewährt nun die bewaffnete Macht.

Im Angesichte der vielen Regierungen, welche nur durch Anwendung derselben wiederhergestellt oder wenigstens erhalten worden sind, kann weder die Thatsache noch die Nothwendigkeit dieser Stütze bestritten werden. Auf der andern Seite zeigt aber die Erfahrung unserer Zeit auch, dass die Verlässlichkeit ihre Grenzen und Ausnahmen hat. Sieht man nämlich auch ab von solchen Zuständen, in welchen eine Auflösung alles Bestehenden oder eine allgemeine Fäulniss die Begriffe und Gefühle vollkommen verwirrt hatte, oder von solchen, in welchen Thronstreitigkeiten Zweifel über Recht und Pflicht erweckten: so sind doch immerhin noch Ereignisse genug vorhanden, in welchen Abfälle von Truppen erfolgt sind, oder wo diese wenigstens die Unruhen nur lau und ungenügend bekämpften und sich bald den Aufständischen anschlossen. So z. B. in Frankreich in den Jahren 1789, 1830 und 1848; in Polen und in Belgien 1830; in Ungarn 1848; in Italien 1848 und 1859; in Baden 1849.

Aufgabe für staatsmännische Ueberlegung ist es also, auch dieses Machtmittel in seine Bestandtheile zu zerlegen, um zu einer genauen Einsicht in die wirkliche Tragkraft desselben zu gelangen. Dabei muss aber natürlich von einzelnen, sei es besonders günstigen sei es ungewöhnlich untauglichen,

Persönlichkeiten und deren Beziehungen zum Heere abgesehen werden, weil diese zufällig und veränderlich sind.

Ohne Zweifel steht unter den Ursachen der Zuverlässigkeit der Truppen in erster Linie der Fahneneid. Wo ein ritterliches Ehrgefühl der Natur der Sache nach vorherrscht, muss eine feierliche Verpflichtung zur Treue besonders wirksam sein. Selbst Solche, welche persönlich eine verschiedene politische Anschauung haben, erachten sich dadurch gebunden; einzelne, wegen ihrer Seltenheit nicht in Betracht kommende, Ausnahmsfälle und grosse, sogleich näher zu bezeichnende, Bewegungen abgerechnet. — Hieran reiht sich unmittelbar die persönliche Neigung der Offiziere zur Monarchie und ihr Interesse beim Bestande derselben. Von demokratischem Gebahren insbesondere fühlen sie sich durch Standessitte und durch die unmittelbaren Folgen für ihre Stellung zu Untergeordneten zurückgestossen. — Die Mannschaft wird durch den ganzen Organismus des stehenden Heeres, durch die Gewohnheit des Gehorsams, durch Stolz auf Waffenführung, endlich durch die grosse persönliche Gefahr eines Abfalls zu den von ihr verlangten Leistungen gebracht. — Die Abneigung der Demokratie gegen das Heer und die daraus entspringenden Beleidigungen desselben helfen häufig gewaltig nach. Jeder wird Dem entschieden abgeneigt, von welchem er sich, und noch dazu ohne persönliche Veranlassung, gehasst sieht; und wird man als Angehöriger eines Standes verletzt, so schliesst man sich diesem um so entschiedener an.

Was aber die Gründe der vorgekommenen Fälle von Untreue betrifft, so zeigt der erste Blick, dass entweder ein allgemeiner nationaler Aufstand gegen eine fremdartige Regierung oder eine das Volk bis in seine tiefsten Schichten durchwühlende demokratische Bewegung die Veranlassung des Abfalles war. In beiden Fällen trat derselbe aber erst in Folge langer Gährungen oder vorbereiteter und absichtlich angelegter Anzettelungen ein. Die Heere widerstanden der Umwälzung noch am längsten, wurden aber doch endlich auch mit fortgerissen; und zwar begann wohl fast ausnahmslos die Empörung in den Reihen der Mannschaft. Offenbar liegt die Gefahr in der allgemeinen Conscription und in der damit zusammenhängenden kurzen Dienstzeit. Die erstere füllt die Reihen des Heeres immer aufs Neue mit Unfreiwilligen aus allen Volksschichten, und verpflanzt also auch regelmässig den gerade in den Massen herrschenden Geist in das Heer. Die andere lässt es zu einer völligen Umwandlung der aus dem bürgerlichen Leben mitgebrachten Gesinnung in einen ausschliessenden Soldatengeist nicht kommen. Mit Einem Worte, die Masse der Soldaten ist zu sehr mit den übrigen Ständen verwachsen, als dass es bei einer das ganze Volk tief ergreifenden Bewegung möglich wäre, sie derselben wirksam entgegenzustellen, und dass nicht sogar bei längerer Dauer des inneren Kampfes ein Uebergehen des Militärs zu besorgen stünde.

Somit ist denn wohl das aus den geschichtlichen Vorgängen zu ziehende Ergebniss: dass allerdings in den gewöhnlichen Fällen die Gründe der Treue vorhalten und die Regierungen in dem Heere eine sichere Stütze finden; dass aber, wenn die ganze Nation von einer gegen die Regierung gehenden Richtung ergriffen ist, und namentlich wenn sich ein scharf ausgeprägter Nationalhass gegen eine fremdartige Regierung Luft macht, die Treue auch der Truppen schwankt und die Stütze bricht. Eine unbefangene Staatskunst kann also vom Standpunkte der Regierungen aus in der Kraft, welche gegenwärtig die zahlreichen Heere gewähren, nur ein Mittel von bedingter Zuverlässigkeit erblicken. Da nun aber die unerschwingliche Höhe der Kosten eine Rückkehr zu einer Werbung von Söldlingen nicht gestattet, und selbst eine längere Dienstzeit der durch die Conscription gelieferten Mannschaft an nicht zurückzuweisenden Forderungen der Humanität, des Rechtes und der Volkswirthschaft scheitert: so ergeben sich hieraus weitreichende Betrachtungen über rathsame Regierungsweisen und Staatenzusammensetzungen.

IV.

Allgemeine deutsche Verhältnisse.

31.

Die von den Regierungen ausgehenden Versuche zur Bundes-Verbesserung.

Auch den Regierungen ist zu wiederholtenmalen die Ueberzeugung nahe getreten, dass eine wesentliche Verbesserung der allgemeinen Verfassung Deutschlands dringendes Bedürfniss sei. Die von Preussen im Winter 1847—48 durch Radowitz gemachten Versuche; die Einberufung der 17 Vertrauensmänner; das Erfurter Parlament und der Berliner Fürstencongress; die Dresdner Conferenzen; die einer Seits von Preussen anderer Seits von den Mittelstaaten im Jahre 1859 ausgesprochenen Wünsche und angedeuteten Wege beweisen es. Vielleicht sind noch manche andere Besprechungen und Anläufe nicht zur öffentlichen Kenntniss gekommen. — Dies Alles hat jedoch bis itzt zu Nichts geführt; höchstens ist «schätzbares Material» erzeugt worden.

Der Grund liegt vor Augen. Das Uebel besteht in der Zersplitterung Deutschlands in 35 souveräne Staaten; geholfen kann also nur werden, wenn von allen diesen Staaten ein mehr oder weniger erklecklicher Theil der Unabhängigkeit und Selbstbestimmung aufgeopfert, aus diesen Abtretungen aber eine höhere gemeinschaftliche Macht gebildet wird, welche das

Recht und die Mittel hat, nach eigner Einsicht zu beschliessen und aus eigner Macht auszuführen. Wenn denn auch etwa die kleineren Staaten zu einer Unterwerfung unter diese Centralgewalt genöthigt werden könnten, (freiwillig wird es auch von diesen keiner thun:) so sind die Mittelstaaten, Bayern vor Allem, fest entschlossen, von ihrem Souveränetätsrechte nicht das Mindeste abzutreten; von einer Nöthigung aber ist, schon an sich und weil sie leicht auswärtige Hülfe fänden, keine Rede. Ueberdiess ist das Vorhandensein zweier grosser Mächte ein unlösbares Hinderniss für jede einheitliche Gestaltung; und doch sowohl die Unterwerfung der einen unter die andere, als die völlige Ausschliessung einer von beiden aus Deutschland ein halsbrechendes Unternehmen, dessen Versuch einen dreissigjährigen Krieg zur nächsten Folge und doch schliesslich kaum eine Aussicht auf Erfolg hätte. Dass selbst die unmittelbarste Gefahr äusseren Kampfes nicht gross genug erscheint, um zu einem Opfer bereitwillig zu machen, zeigt die Erfahrung seit 1859. Ein vom Volke ausgehender Zwang aber wird nicht mehr gefürchtet, seit dem erfolglosen Ausgange der Bewegung von 1848. So bleibt denn schliesslich, mag der Anstoss zu einer Verbesserung ausgegangen sein, von wem er will, immer wieder Alles beim Alten, und das ganze Ergebniss ist grössere Zerfahrenheit als bisher, sind gegenseitige Vorwürfe. Sogar zu Verabredungen über einzelne materielle Verbesserungen lässt es Eigenliebe und Eifersucht kaum kommen. Man will, wie der Knabe im englischen Sprüchworte, «den Kuchen essen, ihn aber zu gleicher Zeit auch aufbewahren.»

So lässt sich denn mit aller Bestimmtheit dem traurigen Geschicke Deutschlands die theoretische Lehre entnehmen, dass von monarchischen Staaten eine freiwillige, das heisst nicht durch unmittelbare Uebergewalt erzwungene Verwandlung eines Staatenbundes in einen Bundesstaat niemals zu erwarten ist, sei auch der Zustand des ersteren noch so ungenügend und selbst gefahrdrohend.

Anders allerdings bei Demokratieen, wie auch die Beispiele der Vereinigten Staaten im Jahre 1789 und die der Schweiz im Jahre 1848 beweisen. Hier nämlich ist der an Selbstständigkeit einer Seits Verlierende und an Sicherheit, Wohlstand und Zufriedenheit anderer Seits Gewinnende Einundderselbe, nämlich das Volk; es ist also nicht von Abtreten, sondern nur von einer bessern Ordnung der eigenen Verhältnisse die Rede. Hiergegen sperrt sich aber auch die beschränkteste Selbstsucht auf die Dauer nicht, da die aus dem zerfahrenen und unmächtigen Zustande entstehenden Uebel sämmtlich und lediglich den Berechtigten und den zu Aenderungen unmittelbar Befugten, nämlich das Volk, selbst treffen.

32.

Auctorität und Vertrauen.

Es ist zum Schiboleth gewisser Staatsmänner geworden, dass der Staat vor Allem der Auctorität bedürfe. Der Satz ist ganz richtig; und wenn es wirklich einer Regierung an Macht gebricht, so muss ihr das Fehlende verschafft werden. Ohne entsprechende Gewalt hat der Staat weder Sinn noch Bestand. Allein sehr einseitig und verderblich ist es, wenn über dieser Forderung die zweite, eben so wichtige, vergessen wird, dass eine Regierung auch sittliche Stützen haben muss, Liebe, Achtung, kurz Vertrauen. Mangel hieran ist ebenfalls ein grosses politisches Uebel. Niemals ist dieses deutlicher hervorgetreten, als beim deutschen Bunde.

Schwerlich hat je eine politische Gewalt ein bittereres Bekenntniss ausgesprochen, als die deutsche Bundesversammlung durch das Verlangen, dass ihr «Vertrauensmänner» beigegeben werden mögen. Nach dreissigjähriger Wirksamkeit musste sie, als es an ein wichtiges und schwieriges Werk gehen sollte, welches nur unter der Bedingung der Zustimmung der Nation gedeihen konnte, selbst um die Zuordnung eines neuen Elementes bitten, welches Achtung und Liebe geniesse. Diese Selbstverurtheilung zeugte im Uebrigen von richtiger Einsicht der Sachlage. Ohne Zweifel bestand das Grundübel, an welchem die Versammlung fast seit ihrem Beginn litt, darin, dass Niemand, weder Volk noch selbst Regierungen, Vertrauen zu ihr hatte. Die Nation hielt sie, aus passiver Erfahrung, für unwillig oder für unfähig, irgend etwas allgemein Gutes und Erfreuliches zu bewerkstelligen; die Regierungen aber wussten, aus ebenso langer activer Erfahrung, wie es um die Motive zu den Beschlüssen der Versammlung bestellt sei. Welchen Einfluss und welche Macht konnte nun aber eine Einrichtung haben, welche selbst, wenn sie etwas Nützliches und Nothwendiges beabsichtigte, bei Niemand auf Glauben und willigen aufrichtigen Gehorsam zählen durfte? Und wie wollte sie eine Gefahr bestehen, wenn sie keine Hingebung, kein Opfer erwarten konnte? Sich für den deutschen Bund und für die Bundesversammlung opfern! Ein wahrscheinlicher Fall, in der That.

Der Versuch, der eigenen Missliebigkeit aufzuhelfen durch eine Vermischung mit frischem, volksthümlichem Blute, schlug allerdings vollkommen fehl, und es zeigte sich alsbald, dass die Abneigung gegen die Bundesversammlung viel zu tief ging und zu allgemein war, als dass eine Gewinnung der öffentlichen Meinung stattfinden könne. Und zwar zeigte sich die Unversöhnlichkeit auf doppelte, gleichbezeichnende Weise. — Einmal weigerten sich schon die Vertrauensmänner selbst, irgend eine Verbindung mit der Bundesversammlung einzugehen, oder gar mit ihr zusammenzutreten. Den Auftrag, eine neue Verfassung für Deutschland auszuarbeiten, wollten sie

wohl übernehmen; allein völlig selbstständig, ohne Verkehr mit dem Bundestage. Sie fürchteten, das Vertrauen der Nation selbst zu verlieren, sobald sie mit jener Versammlung etwas gemein hätten. Damit schlug aber für die letztere die Anwesenheit der Vertrauensmänner in moralischen Bankbruch um, statt dass sie hatten ein Schild und eine Stütze werden sollen. — Zweitens aber verfiel der Verfassungs-Entwurf der Vertrauensmänner, trotz ihrer Fernehaltung von der Versammlung, gleich bei der Geburt dem Tode. Nicht nur wählte die Nationalversammlung einen Verfassungsausschuss zu ganz neuer Vornahme des Werkes, sondern dieser nahm bei seinen Arbeiten von dem Entwurfe der Siebzehn gar keine Notiz. Nicht sowohl der Inhalt war es, welcher ihm die allgemeine Nichtbeachtung zuzog, sondern vielmehr der Umstand, dass er auf Veranlassung des Bundestages ausgearbeitet war. Von diesem und seinen Werken wollte in jener Zeit das Volk durch alle seine Klassen hindurch nichts wissen.

Beide Demonstrationen überschossen unzweifelhaft das Ziel, und waren unverständig; allein sie mögen insoferne zur bleibenden Lehre dienen, als sie zeigen, dass eine (gleichgültig ob mit Recht oder Unrecht) der allgemeinen Abneigung und dem Misstrauen verfallene Institution nicht nach Belieben durch einen plötzlichen Umschlag ihres Gebahrens, durch ein Schuldbekenntniss und durch einige auffallend auf Volksgunst berechnete Massregeln zu Achtung und Vertrauen gelangen kann. Es ist für eine Anstalt oder eine Corporation ebenso schwer, den verscherzten Ruf wiederherzustellen, als für einen Einzelnen. Daher ist bei Zeiten der, doch nie ausbleibenden, Tage der Gefahr und der Noth zu bedenken. Freilich lehrt auch hier die Erfahrung, wie wenig sie lehrt.

33.

Falsche Ausführlichkeit der Grundrechte.

Kein Vorwurf gegen die Frankfurter Versammlung wird häufiger gehört, als der, dass ihre Berathung der »Grundrechte« eine über alle Gebühr ausführliche gewesen sei, und dass sie damit ihre beste Zeit verloren habe. Nicht Wenige sind der festen Ueberzeugung, dass diese Breite in der Besprechung abstracter Sätze hauptsächlich die Schuld am Misslingen der ganzen Erhebung von 1848 trage. Während man sich langweilig und langweilend hingeschleppt, sei die Begeisterung des Volkes verflogen und den Gegnern Besinnung und Muth wieder gekommen.

Diese Auffassung ist nicht richtig. Die Berathung über die Grundrechte war allerdings unerträglich; allein eine Abkürzung und selbst eine völlige Beseitigung dieser Kathedervorträge und Disputationen hätte nach aller menschlichen Wahrscheinlichkeit zu keinem andern Ergebnisse der Bewegung geführt. Und zwar aus zwei Gründen. — Einmal war die Erörte-

rung über die Freiheitsrechte nicht der Inhalt, sondern nur die Form eines Kampfes unter den Parteien. Die aus allen Theilen Deutschlands, aus allen politischen Parteien, allen Schichten der Gesellschaft plötzlich zusammengewehte Versammlung musste sich vor Allem selbst zurechtfinden, nach Wahlverwandtschaften abscheiden, sich gegenseitig versuchen. Hierzu dienten nun die Grundrechte. Wären sie es nicht gewesen, so hätte irgend ein anderer Gegenstand das unvermeidliche Schlachtfeld abgegeben; und schwerlich wäre man um einen Tag früher zum Abschlusse der Reichsverfassung gekommen, hätte man auch alsbald mit ihren organischen Theilen begonnen. — Zweitens aber ist die Ursache des Scheiterns nicht in dem zu späten Angebote der Kaiserkrone zu suchen; sondern in den inneren und äusseren Schwierigkeiten der Gründung eines deutschen Bundesstaates. Diese waren nun aber völlig dieselben einige Monate früher. Durch den schnellen Beschluss einer Verfassungsurkunde wurde Oesterreich nicht in eine andere thatsächliche Stellung zu Deutschland gestellt; wurde keine andere Anschauung in Berlin erzeugt; ward das gleichzeitige Wollen und Nichtwollen der einzelnen deutschen Stämme nicht vereinfacht; erhielt das deutsche Volk keine grössere staatliche Durchbildung. Die nationale Sache scheiterte in Frankfurt, weil sie auf dem eingeschlagenen Wege überhaupt nicht ausführbar war; eine um etliche Monate früher angestellte Probe hätte dies nur um so viel schneller gezeigt. Dann aber hätte man wahrscheinlich die Versammlung unverzeihlicher Uebereilung angeklagt.

Weit richtiger ist es, gegen die durch so lange Berathung endlich zu Wege gebrachte Fassung der Grundrechte den Vorwurf der zu grossen Ausführlichkeit zu erheben. Die allgemeinen Freiheits- und Rechtsbestimmungen sind von einer ursprünglich nur wenige Zeilen enthaltenden Erklärung der Bürgerrechte schon im Verfassungsauschusse, dann aber noch durch die in der Versammlung dazu kommenden Beschlüsse zu einem sehr ausführlichen und mit vielem Wortgepränge auftretenden Gesetze geworden, welches alle denkbaren Verhältnisse des staatlichen Lebens wenigstens in den obersten Grundsätzen zu ordnen versuchte. Einerseits wollte man eine monumentale Sprache in einem so wichtigen Gesetze reden; andererseits sollte nichts vergessen, nichts einer künftigen schlafferen und weniger freiheitlich gesinnten Zeit überlassen werden. Die Nachtheile dieser Fassung waren nun aber gross und höchst eigenthümlich.

Jede Veränderung in den Grundlagen des Staates hat bedeutende Unzuträglichkeiten im Gefolge, und die Einführung des Neuen, wäre es auch noch so gut, muss immer bezahlt werden. Diese Unannehmlichkeiten sind aber von doppelter möglicher Art. Entweder nämlich wird die beschlossene Veränderung in der Form einzelner kurzer Sätze von grosser Tragweite ausgesprochen, so dass es noch einer ausführlichen Gesetzgebung

bedarf zur Anwendbarkeit in den besonderen Richtungen. Oder aber man beginnt alsbald mit ausgearbeiteten Gesetzen über einzelne Gegenstände, und fährt mit solchen Bekanntmachungen fort nach Massgabe des Weiterschreitens der Arbeit. Im ersten Falle hat man jedenfalls einen anfänglichen Widerspruch zwischen den neuen Grundsätzen und der noch bestehenden alten Gesetzgebung; und bald wohl Vorwürfe über allzu langsame Vollziehung des Verheissenen, somit über Heuchelei, Wortbruch oder Unfähigkeit. Dagegen ist es ein wohl anzuerkennender Vortheil, dass Jeder das ganze Feld, auf welchem Aenderungen vorzunehmen sind, zu überblicken vermag, und dass kein Zweifel und keine Unruhe über den Umfang des Neubaues bestehen kann. Für die Neuerungsfreunde sind wenigstens die Grenzen der Eroberung bezeichnet; für die Anhänger des Alten ist nur Bestimmtes in Frage gestellt. Bei dem allmäligen Hervortreten mit ausgearbeiteten Gesetzen dagegen ist alsbaldige Ausführbarkeit und Uebereinstimmung des Neuen in Grundsätzen und Ausführung vorhanden; man tritt in den wirklichen Genuss der Verbesserungen ein, wenn auch zunächst nur stückweise; aber andererseits dauert auch die Spannung auf die neue Ordnung der Dinge, die Bemühung um weitere Ausdehnung der reformatorischen Thätigkeit, die Unsicherheit, was von dem Alten noch zum Opfer fallen, beziehungsweise wie weit die Verbesserung wirklich fortschreiten werde, fort und fort. Es ist kein befriedigender Abschluss, keine Aufforderung, sich ein für allemal in einem neuen Staatsleben einzurichten und einzugewöhnen. — Die Wahl zwischen beiden Arten von Uebeln ist nicht leicht, doch liegen die Folgen klar vor, und man weiss, was man thut, wie man sich auch entscheidet. Auf dem Festlande wählt man in der Regel den ersteren, in England den andern Weg.

Die Franfurter Grundrechte brachten nun aber durch die Art ihrer Fassung eine dritte, bisher unbekannte, Art von Uebelständen zuwege. Sie waren allzu ausführlich, gingen viel zu bestimmt in eine Menge von einzelnen Fragen ein, als dass sie nur als Richtpfähle für eine künftige Gesetzgebung hätten gelten können; sie sprachen sehr oft einen zwar allgemeinen, aber doch sogleich anwendbaren Satz bestimmt aus, so dass eine Verzögerung der praktischen Gültigkeit nicht frei stand, sobald sie als Gesetz verkündet waren. Und doch waren sie auf der andern Seite noch keine vollständige Gesetzgebung, welche alle Fragen beantwortet und die Vollziehungseinrichtungen angeordnet hätte. Sie rissen durch ihre Satzungen, namentlich aber durch ihre Verbote, unmittelbar grosse Lücken in die bestehenden Einrichtungen; und setzten nichts Positives an die Stelle. In vielen Fällen war ein das Nähere bestimmendes Gesetz ausdrücklich erst in Aussicht gestellt, indessen aber das bestehende unbedingt aufgehoben. Ein solches Verfahren musste grosse Verwirrung und endlose Zweifel erzeugen, und

namentlich die Regierungen in Fragen täglichen Vorkommens hülf- und rathlos machen. So entstanden denn auch alsbald und aller Orten Klagen und Anfragen, und es ist gar nicht zu berechnen, wohin diese halbe Ausführlichkeit in der Neuerung geführt hätte, wären die Grundgesetze überall in Deutschland Gesetz geworden, oder wären sie es länger geblieben.

Dieser Vorgang darf wohl in der Staatskunst für immer als warnende Lehre dienen. Ob man bei durchgreifenden Aenderungen sich mit der schnell fertigen aber doch eigentlich nur einen Anspruch auf künftige Verwirklichung gewährenden Aufstellung allgemeinster Grundsätze begnügen, oder ob man langsam und allmälig zur alsbald schliesslichen Ausarbeitung der neuen Gesetzgebung schreiten will, muss von den Umständen des einzelnen Falles abhängen; also von dem Grade der Ungeduld, von der Nothwendigkeit eine augenblickliche Beruhigung zu gewähren, u. s. w. Allein nimmermehr darf man sich zwischen zwei Stühlen niedersetzen, zu ausführlich und zu kurz zu gleicher Zeit sein. Die Grundlagen einer neuen Staatsordnung sind kein Gegenstand für Stylproben einer »monumentalen Sprache«, sondern eine Aufgabe für praktische Gesetzgebung.

34.

Bureaukratische Richtung in England und antibureaukratische in Deutschland.

Höchst auffallender Weise zeigen sich in neuerer Zeit hinsichtlich der Organisation der Staatsgeschäfte in England und in Deutschland zweierlei Strömungen, welche nicht nur einander an sich entgegengesetzt sind, sondern deren jede den bisherigen Gewohnheiten ihres Landes geradezu entgegen läuft. In Deutschland, im Paradiese der Bureaukratie, hat man angefangen mit grosser Missachtung von ihr zu reden, ja sogar von mehr als einer Seite ihre Beschränkung zu verlangen. In England dagegen, wo man von einem Behördenorganismus bisher kaum einen Begriff hatte, werden immer mehr Behörden mit regelmässiger über das Land verbreiteter Gliederung der Organe geschaffen, Staatsdienstprüfungen eingeführt u. dgl. Allerdings ist in beiden Ländern die Sache noch nicht eben aufs höchste gestiegen. In Deutschland ist es, mit verhältnissmässig noch geringen Ausnahmen, bis jetzt noch bei den Worten geblieben. In England ist die Masse der Nation der neuen Richtung noch so abgeneigt, dass gelegentlich selbst ein tüchtiger Mann, welcher in den centralisirenden und administrirenden Bestrebungen zu weit geht, den Hals darüber bricht; so z. B. Edwin Chadwick. Es ist aber doch nützlich und nöthig, den Ursachen dieser Bewegungen nachzugehen.

Das englische Self-Government hatte bekanntlich den Nachtheil, dass viele nützliche polizeiliche Einrichtungen so gut wie gar nicht bestanden,

oder besten Falles ohne allen Zusammenhang in den verschiedenen Theilen des Landes, ohne Gleichförmigkeit und ohne Ueberwachung. So namentlich das Armenwesen, die ganze Medicinalpolizei, der Volksunterricht. Die Vergleichungen mit den gleichnamigen Zuständen auf dem Festlande fielen sehr zum Nachtheile Englands aus, und so wurde denn nach der Uebung des Landes da, wo gerade ein besonders dringendes Bedürfniss vorlag und somit die öffentliche Meinung etwas gefügiger war, ein vereinzeltes Stück Organismus und Bureaukratie eingeführt. Der Nutzen im besonderen Falle war wohl immer ganz bedeutend; allein die unsystematische und lediglich an Unsystematisches anknüpfende Behandlung der Sache erzeugte allmälig den fühlbaren Nachtheil verschiedener unverbunden und zum Theil irrational neben einander stehender Behördenorganismen, und es ist begreiflich, dass sich jetzt in doppelter Richtung ein Missbehagen kund giebt. Die Männer der Regierung und die formal logischen Köpfe wünschen weiter zu gehen und mehr Einheit und Uebersichtlichkeit in die Sache zu bringen. Dem Engländer alten Schrots und Korns aber wird bange über den vielen Behörden und deren vielem Befehlen. Er möchte um keinen Preis weiteren Regierungseinfluss, und doch kann er das Bedürfniss mannchfacher Verbesserungen nicht in Abrede ziehen. Voraussichtlich wird dieser Kampf der Ansichten noch lange fortgehen und wohl selbst sich noch steigern; mit welchem schliesslichen Ausgange ist freilich schwer zu sagen. Die Erscheinung ist insoferne belehrend, als sie einen schlagenden Beleg zu dem Satze giebt, dass es nicht möglich ist, die Vortheile zweier verschiedener Staatsprinzipien mit einander zu vereinigen, und dass man sich die aus einem Zustande fliessenden Nachtheile gefallen lassen muss, wenn man die Vortheile haben will.

In Deutschland hat das theoretische Sturmlaufen gegen den Bureaukratismus mehrfache Gründe, welche nur zufällig zu gleicher Zeit eingetreten sind, aber durch ihr Nebeneinanderbestehen sich gegenseitig stützen. Einmal will das Junkerthum vom Gehorsame, wenigstens von der Gleichheit des Gehorsams, sich frei machen und hierbei ist ihm der allgegenwärtige und Alles gleich behandelnde Behördenorganismus im Wege. Einen zweiten erbitterten Feind hat die Bureaukratie erhalten an dem neu erstandenen Ultramontanismus, welcher zwar zunächst nur die Kirche von der Staatsoberaufsicht frei machen will, zu grösserer Sicherheit des Gelingens aber überhaupt den mächtigen Behördenorganismus angreift und ihn ungehörigen Vielregierens beschuldigt. Drittens aber will die liberale Partei dem Bürger mehr Selbstständigkeit geben. Theils Mittel zur Erreichung des Wunsches, theils Folge derselben ist ihr nun aber die möglichst ausgedehnte Besorgung der eigenen Angelegenheiten anstatt des Behördenregimentes. Endlich kommt noch, und vielleicht mit grösster Macht, in neuester Zeit die Besoldungsfrage dazu. Eine Erhöhung der Geldgehalte ist durch die gänzliche Veränderung

der Preisverhältnisse unabweisbar geworden, und doch sind die Mittel hierzu neben den Staatsschulden und dem Militäraufwande nicht aufzubringen. Desshalb wird nun plötzlich von einer bisher ganz ruhig gewesenen Seite auf Verminderung der Regierungsgeschäfte gedrungen, damit die Zahl der Beamten vermindert und mit ihrem Gehalte den Uebrigen aufgebessert werden könne. Sicher sind nicht alle diese Beweggründe gerechtfertigt, und wenn es zur wirklichen Ausführung käme, so würden wohl die bisherigen Bundesgenossen ihre Waffen gegen einander kehren. Auch ist noch nicht entfernt abzusehen, welche Erfolge das Verlangen nach Vereinfachung und nach Selbstregieren hat. Aber auch aus diesen noch wirren Zuständen lässt sich die Lehre abnehmen, dass die Verwaltung nichts Selbstständiges und von dem Geiste der Zeit und von der Gesittigungsstufe Verschiedenes sein kann. Das Bedürfniss, die Patrimonialherrschaft in den Staat zu verwandeln, erzeugte seit einem Jahrhundert allmälig den allseitigen und systematisch gegliederten Behördenorganismus, und dieser hat unzweifelhaft grosse Verdienste um die Einführung eines allgemein gleichen Rechtszustandes und um die Befriedigung vieler Lebenszwecke gehabt. Allein die zum Theile eben durch diesen Zustand begünstigte bessere staatliche Erziehung des Volkes hat allmälig andere Bedürfnisse und Ansichten hervorgerufen, welchen nun auch die Form des Zusammenlebens ebenfalls entsprechen soll; daher wendet man sich jetzt gegen das bisherige Mittel, wird vielleicht selbst ungerecht gegen dasselbe. Die auch durch diese Erscheinung bekräftigte Lehre ist aber, dass keine Verwaltung oder Verwaltungseinrichtung einen Werth an sich hat, sondern nur insoferne sie die Erreichung der allgemeineren Staatszwecke befördert, und so lange sie dieses zu thun vermag. Eine Festhaltung über diesen Punkt hinaus ist ein Zeichen entweder von mangelndem Verständnisse, oder von Trägheit, oder endlich von schwächlicher Gefühlspolitik.

35.

Die gegenwärtige Stellung der Staatsdiener.

Die Verwandelung der Landeshoheit in eine Staatsgewalt hatte in Deutschland von der Mitte des achtzehnten Jahrhunderts an eine grosse Veränderung in der ganzen Stellung der Beamten zur Folge. Sie wurden aus landesherrlichen Dienern Staatsdiener, und je grösseren Umfang das Regieren überhaupt erhielt und je tiefer es in alle Verhältnisse eingriff, desto wichtiger wurde auch ihre Stellung. Sie bildeten allmälig einen bestimmt ausgeschiedenen Stand mit eigenthümlichem geistigem Leben und von bedeutendem gesellschaftlichem Einflusse. Im Allgemeinen gehörten die Staatsbeamten einer liberalen Richtung an. Sie schafften den mittelalterlichen Wust aus Recht und Verwaltung weg und richteten den Rechtsstaat der Neuzeit ein.

Vor Allem waren ihnen alle Bevorrechtungen des Adels oder der Kirche verhasst, theils aus Grundsätzen des Rechts und des allgemeinen Nutzens, theils weil solche ein Hinderniss ihrer Herrschaft waren. Politische Freiheit für das Volk wollten sie freilich nicht, wohl aber Rechtsgleichheit oder vielmehr gleiche Unterordnung Aller unter den Staat und unter die Behörden. Für die Aufrechterhaltung ihrer Auctorität standen sie in geschlossenem Phalanx zu einander. Dabei machten sie zu gleicher Zeit den Hauptbestandtheil des gebildeten Mittelstandes aus und führten in Culturfragen ein entscheidendes Wort. Die wirthschaftlichen Verhältnisse waren zwar nicht glänzend, allein im Ganzen genügend und anständig, namentlich da ihnen noch manche Reste vortheilhafter älterer Naturalwirthschaft des Staates zu Gute kamen. So bildeten sie denn, vor Allem in Preussen, eine sehr achtenswerthe, geistig hoch stehende Klasse.

Diese Verhältnisse haben sich in neuerer Zeit allmälig sehr geändert, und zwar zum grossen Nachtheile der Staatsdiener. Zwei Ursachen haben in ungefähr gleichem Masse zusammen gewirkt, um sie schnell in eine weit tiefere Stellung herabzudrücken. — Vor Allem die Einführung der ständischen Verfassungen. Durch die neue Einrichtung ging ein bedeutender Theil der Macht und damit des Ansehens verloren. Viele Staatsgeschäfte, und die wichtigsten und entscheidendsten, kamen an die Kammern. Die Behörden konnten gerade in Hauptsachen nur noch Anträge stellen, der Erfolg hing von den Ständen ab. Advocaten, Bürgermeister, Kaufleute gingen ohne alle Scheu mit den Planen und Ausarbeitungen selbst der obersten Stellen und bisher allmächtigen Minister um. Die Beamten, und die höchsten derselben am meisten, wurden nicht selten öffentlich empfindlichem Tadel unterworfen, wohl selbst gelegentlich von ihren Stellen getrieben. Es bedurfte der Laufbahn im Staatsdienste nicht mehr, um einem begabten und unterrichteten Manne Einfluss in öffentlichen Angelegenheiten zu verschaffen, selbst grösseren als dem in der Aemterhierarchie höchst Gestellten. Auch die öffentliche Meinung bekam einen neuen Massstab für die Würdigung eines Mannes, als seine Stufe im Staatsdienste und seine Leistungen in demselben. Andere geistige Eigenschaften traten in den Vordergrund, als die bisher allein geachteten und nützlichen. — Die zweite Ursache des Herabsteigens der Staatsdienerschaft war die grosse Umgestaltung aller wirthschaftlichen Verhältnisse durch die Entstehung der grossen Industrie, und zwar aus mehr als Einem Grunde. Zunächst ist eine neue Klasse von Reichen entstanden, deren Luxus die auf ein bescheidenes Einkommen angewiesenen Staatsdiener in Allem, wozu Geld gehört, tief in den Schatten stellt. Sodann hat der Aufschwung der technischen Gewerbe und die dadurch hervorgerufene Steigerung und Verbreitung der mathematischen und naturwissenschaftlichen Kenntnisse eine früher unbekannte Klasse

von Gebildeten erzeugt, deren Unabhängikeit eine widerwärtige Mitwerbung im öffentlichen Ansehen macht. Endlich hat, sogar ganz abgesehen von allen Vergleichungen, die durch die Veränderung des Geldwerthes erzeugte und deshalb auch dauernde Theurung der Lebensbedürfnisse die Beamten, welche ihr Einkommen nicht in entsprechendem Masse zu steigern vermögen und welchen Zulagen nur mit sehr spärlicher Hand gegeben worden sind, schwer getroffen, die in den untern und schlechter bezahlten Aemtern Stehenden sogar geradezu zu Proletariern gemacht.

Trotz dieser ungünstigen Veränderungen sind denn nun aber die Staatsbeamten keineswegs weniger nöthig geworden. Zu jeder Zeit bedarf es derselben, und unter allen Umständen werden sie einen grossen Einfluss auf das allgemeine Wohl oder Wehe ausüben. Soll dies nun aber in wünschenswerther Weise geschehen, so gehört dazu, dass nicht etwa blos einzelne Staatsdiener ausgezeichnete Männer sind, sondern dass der Stand im Ganzen ehrenhaft, gebildet und angesehen ist. Die Gesammtheit der Beamten muss sich selbst achten, um von Andern geachtet werden zu können; der Staatsdienst muss nach gesellschaftlicher Stellung und nach Einfluss anlockend sein, damit er nicht gerade die Besten und Unabhängigsten abstosse; die Beamten müssen ein sorgenfreies Dasein haben, sonst reisst Bestechung und jede Art von Schlechtigkeit ein, und wir erhalten russische anstatt deutscher Zustände. Hier sind also entsprechende Einrichtungen nothwendig, welche die Verluste ersetzen, es muss nach einer Ausgleichung gesucht werden. Nicht leicht zu sagen ist freilich, worin dieselbe zu bestehen hat. Eine Verbesserung der wirthschaftlichen Zustände ist allerdings unter allen Umständen unerlässlich. Allein theils werden genügende Mittel nur langsam beigeschafft werden können und wollen, theils ist es damit allein nicht gethan. Wenn der Staatsdienst auch ausreichendes Brod, aber selbst dem in demselben Höchstgestellten kein genügendes Ansehen und keine wirkliche Macht gewährt, so fehlt es am besten Anreize zum Eintritte und zur Anstrengung. Zunächst will es scheinen, als ob kaum etwas Anderes gefunden werden könne, als eine veränderte Stellung der Beamten zu der Person der Fürsten. So lange diese sich nur als die Häupter des Adels betrachten und aus diesem ausschliesslich ihre Umgebungen wählen, sie also nicht thatsächlich zeigen, dass sie vor Allem Häupter des Staates und dass die Staatsdiener ihre wesentlichsten Stützen und Gehülfen sind; so lange durch jene ausschliessende Begünstigung auch die gesellschaftlichen Beziehungen der Beamten unvortheilhaft und unangenehm sind: darf man sich nicht wundern, wenn die überall Zurückgedrängten und Nachgesetzten auch nicht hoch in ihrem eigenen und in Anderer Ansehen stehen, schliesslich auch in Betragen und Gesinnung die untergeordnete Stellung verrathen. Natürlich lassen sich keine Gesetze zur

Bewerkstelligung des Gewünschten vorschlagen; hier kann nur die Sitte und eigene Einsicht helfen: allein die Politik hat nicht blos Rathschläge in Beziehung auf rechtlich Erzwingbares, sondern auch zu frei Gewolltem und Ausgeführtem zu geben.

36.

Folgen der Staatsprüfungen.

Es ist jetzt etwa ein volles Menschenalter, dass die Staatsdienstprüfungen vollständig eingerichtet und zu einem wesentlichen Theile des Verwaltungsorganismus gemacht worden sind. Man hat drei Zwecke durch deren allgemeine Handhabung und allmälige Verschärfung erreichen wollen. Einmal, die Beseitigung des Vorrechtes der Geburt und der Begünstigung von Verwandten bei dem Eintritt in den Staatsdienst. Zweitens, die Abhaltung allzu vieler Bewerber um Staatsdienste. Drittens, das unfehlbare Vorhandensein der erforderlichen Kenntnisse. Diese Zwecke sind nur sehr theilweise erreicht worden.

Am meisten noch der erste; die Staatsprüfungen sind in der That eine demokratische Einrichtung. Natürlich werden, so lange Menschen Menschen sind, Begünstigungen der Angehörigen vornehmer Familien oder einflussreicher Männer niemals ganz aufhören; und Derjenige wäre ein grosser Thor, welcher glaubte, er werde wegen seines Prüfungszeugnisses erster Klasse eher Präsident, Gesandter oder Minister werden, als dieser oder jener hochgeborene Altersgenosse, welcher nur eben mit dem letzten genügenden Grade durch die Prüfung kam. Dennoch bleibt Zweierlei. Erstens sind ganz unfähige Junker von jedem Eintritte in den Staatsdienst ausgeschlossen; zweitens kann ungewöhnliche Begabung oder Vorbereitung nicht völlig unbekannt bleiben. Hiermit ist aber viel gewonnen und von einer Aufhebung der allgemeinen Nothwendigkeit der Staatsprüfungen kann und soll schon aus diesen Gründen keine Rede sein. Nur ist damit nicht gesagt, dass auch die andern Zwecke erreicht, keine Fehler begangen worden und keine Verbesserungen möglich und nothwendig seien.

In der That hat eine Verminderung des Zudranges zu dem Staatsdienste in Folge der Prüfungen nicht statt gefunden, und alle Verschärfungen haben sich hier vollkommen erfolglos erwiesen. Nichts ist auch in der That leichter begreiflich. Niemand, welcher sich zum Studium entschliesst, glaubt an die Möglichkeit einer einstigen Nichtbestehung der Prüfung; und noch weniger glauben die Eltern daran. Wenn denn nun auch allerdings später Einzelne ganz abgewiesen werden und Andere wenigstens nicht für die höhern Stellen sich befähigen, so ist damit nicht nur nichts gewonnen, sondern vielmehr ein neues Uebel erzeugt. Die Strenge der Prüfungen hat nämlich eine grosse Menge von jungen Männern

hervorgerufen, welche entweder nur zu niederen Diensten berechtigt sind, oder fort und fort sich auf Prüfungen vorbereiten; diese sind nun aber sich und den Ihrigen zur Last, die Pflanzschule schlechten Literatenthums, unter Umständen eine politisch gefährliche Klasse. Offenbar kann der Ueberfluss von Bewerbern um Staatsdienste nicht durch Unerbittlichkeit der Prüfungen, sondern nur durch eine höhere Entwicklung des Gewerbelebens und einen mannhaften staatsbürgerlichen Sinn des Volkes, welcher nicht im Dienste sondern in der Unabhängigkeit Ehre sieht, beseitigt werden.

Am allerwenigsten ist die dritte Absicht erreicht worden. Die strengen Prüfungen haben die wirkliche Befähigung zum höheren Staatsdienste nicht nur nicht gesteigert, sondern entschieden vermindert. Hierüber kann für Diejenigen, welche alt genug sind, die Männer der früheren Generation und die unter der Prüfungsfuchtel Erzogenen zu vergleichen, nicht der mindeste Zweifel obwalten. Und auch hier liegt der Grund deutlich genug vor. Die Masse des positiven und dem Gedächtnisse aufgedrungenen Wissens in den sogenannten Fachwissenschaften hat allerdings zugenommen, allein in demselben Grade auch die allgemeine Bildung in Philosophie, Mathematik, Geschichte, allgemeinen Staatswissenschaften u. s. w. sich vermindert. Innerhalb gegebener Zeit kann nur ein gewisses Mass von Kenntnissen erlangt werden; je grösser das Wissen in einem oder in einigen Fächern sein muss, desto weniger kann in andern Fächern geschehen. Dazu kommt noch, dass sich bei den jungen Leuten durch die besonderen Prüfungsforderungen auch eine falsche Meinung von dem bildet, was überhaupt wissenswerth sei. Daher denn die üble Erfahrung, dass auf unsern Hochschulen, einzelne Ausnahmsfälle abgerechnet, zwar die Hörsäle für die Brod- d. h. Prüfungswissenschaften gefüllt und regelmässig besucht sind, dagegen die übrigen leer stehen. Auch ist von einem vermehrten Fleisse im Ganzen sicherlich nichts zu rühmen; fallen doch die Lieblingsbeschäftigungen itzt weg, welche früher vorzugsweise anzogen und an eigene selbstständige Arbeit gewöhnten. Die Folgen aber, und zwar nicht blos für die allgemeine Bildung des Volkes sondern selbst für den Staatsdienst unmittelbar, sind schlimm. Mit Pandekten und deutscher Rechtsgeschichte wird die Welt nicht regiert; und überhaupt gibt die ausschliessliche Beschäftigung mit positivem Rechte dem Geiste des jungen Mannes einen engen Gesichtskreis und eine einseitige Auffassung, welche ihn zu allen andern Geschäften, als zum eigentlichen Rechtsprechen verderben. Es ist schon oft mit Staunen bemerkt worden, dass die einstige Karlsschule in Stuttgart eine so grosse Menge wo nicht von Staatsmännern so doch wenigstens von Geschäftsmännern im grossen Style geliefert habe. Der Grund ist ein ganz einfacher. Es wurde in dieser Schule verhältnissmässig wenig positives Recht getrieben, wohl aber die allgemeine Ausbildung zum Staats- und

Weltmann nach dem Standpunkte jener Zeit. Dazu kam das enge Zusammensein von Schülern der verschiedensten Bestimmungen, von künftigen Diplomaten, Rechtsgelehrten, Offizieren, Aerzten, Künstlern. Hieraus gingen die Männer hervor, welche sich bei dem Zusammenbrechen des alten Europa zurechtzufinden, in dem Chaos neue Ordnung zu schaffen und die tausend schwierigen Aufgaben jener Kriegs- und Umwandlungszeit praktisch zu lösen wussten. Es ist sehr zu bezweifeln, ob durch unsere jetzigen durch die Staatsprüfungen gedrillten Beamten das Gleiche erreicht werden könnte.

Dass die Staatsprüfungen nicht wieder aufgehoben werden können und sollen, ist klar; aber sie müssen wesentlich geändert werden, wenn sie nicht ein stupides Mandarinenthum erzeugen sollen. Hierzu scheinen zwei Wege möglich. Entweder Aufnahme der allgemein bildenden Wissenschaften unter die Prüfungsgegenstände, natürlich unter Verminderung der Ansprüche hinsichtlich des positiven Rechtes, weil sonst unleistbar Vieles gefordert und also nichts als allgemeine Pfuscherei erreicht würde. Oder aber Belassung der jetzigen Prüfungsgegenstände unter allgemeiner Herabstimmung der Forderungen an die Canditaten, damit diese, wie früher, nicht ihre ganze Studienzeit blos auf die Prüfungswissenschaften verwenden müssen. Von beidem scheint letzterer Weg der richtigere zu sein, weil er mehr Freiheit lässt, welche in geistigen Dingen allein etwas Gutes schafft.

37.

Minister der auswärtigen Angelegenheiten in den kleinen Staaten.

Kaum besiegbare Schwierigkeiten bietet eine gute Besetzung des auswärtigen Ministeriums in dem kleineren deutschen Staate dar. Die Zahl der in diplomatischen Geschäften Erfahrenen und mit der nöthigen äusseren Bedingung zur Einnehmung dieser Stelle Ausgerüsteten ist natürlich hier sehr klein; es bestehen nur ganz wenige Gesandtschaften; im Ministerium selbst aber sind nur ein oder zwei Räthe. Die ersteren werden überdies sehr häufig nicht nach Fähigkeit besetzt, sondern müssen bei den unzureichenden Gehalten fast ohne Auswahl an Solche gegeben werden, welche die Mittel und die Lust haben, aus eigenem Vermögen zuzusetzen, um die Ehre zu geniessen eine sehr untergeordnete Rolle zu spielen. Ob nun von diesen auch nur Einer leidlich zum Minister taugt, ist Zufall, und zwar ein ziemlich unwahrscheinlicher. Bei dem Bureaubeamten wird dies in der Regel eben so sein, und es überdies an den äussern Bedingungen für die fragliche Stelle fehlen.

Die Folge hiervon ist denn nur allzuhäufig: schädliche Unfähigkeit in Besorgung der äusseren Rechte nnd Interessen des Staates; klägliche Vertretung der Regierung gegenüber von der Ständeversammlung; häufiger

Wechsel der Personen, leicht vom Schlechten in's Schlimmere. Es leidet das allgemeine Wohl und das Ansehen der Regierung gleichmässig.

Fehler, welche in der Natur der Sache liegen, können nicht vollständig beseitigt werden, und man muss zufrieden sein, wenn man wenigstens ein kleineres Uebel findet. Als solches erscheint es denn nun aber, wenn in Staaten der in Frage stehenden Grösse gar kein eigener Minister der auswärtigen Angelegenheiten bestellt wird, sondern vielmehr jeweils demjenigen der übrigen Departementschefs, welcher sich nach staatsmännischer Begabung und nach Gewandtheit in den Formen am meisten dazu eignet, die Besorgung der äusseren Geschäfte als ein trennbarer Nebenauftrag übergeben wird. Die Menge dieser Geschäfte ist ja, wenn man sich nicht unnöthig zu thun macht und nicht an der Grossmannsucht leidet, wohl gewältigbar; die Tradition aber und die Formen können von einigen Räthen bewahrt werden.

Zu fürchten ist freilich, dass dieser Vorschlag an der Liebhaberei, äussere Politik zu treiben, und an der Lust, wenigstens den Schein eines Antheils an den grossen Weltbegebenheiten zu bewahren, scheitern wird.

38.

Deutsche Zeitungs-Misère und ihre Folgen.

Es mag sein, dass die Zeitungen ihre Wichtigkeit selbst überschätzen, und dass sie auch von Andern nicht selten in einem höhern Grade, als verdient ist, für den Ausdruck der richtigen und daher massgebenden öffentlichen Meinung genommen werden. Dennoch ist unläugbar diese tägliche und oft ausschliessliche Lectüre von Millionen politisch von dem höchsten Interesse. Ein schlechter Geist der Zeitungen verdirbt allmälig grosse Klassen des Volkes sittlich und staatlich. Nicht allein, insoferne lange fortgesetzte bittere und aufregende Opposition die Pietät gegen die Regierung und die Regierenden zerstört, und dadurch wirklich allmälig den Bestand derselben untergräbt; sondern auch dadurch, dass überhaupt ein gemeiner und verkehrter Geist der Zeitungen allmälig ansteckt und das Publikum zu negativ und positiv falschen Auffassungen von Dingen und Personen erzieht. Nur allzu viele Menschen sind selbst urtheilslos, und lassen sich daher durch eine keck auftretene und täglich wiederholte Ansicht bestimmen, namentlich wenn dieselbe mit der Auctorität des Druckes auftritt. Ueberhaupt verdirbt auch eine schriftliche schlechte Gesellschaft den Ton und die Gesinnung. Ebenso hat umgekehrt eine gebildete, männliche, freimüthige, aber verständige und dem Gesetze gehorsame Haltung der Tagesblätter allmälig einen günstigen Einfluss auf die Denkung und Gesinnung ihrer Leser; ganz abgesehen von den guten Leistungen in einzelnen Fällen, in welchen eine muthige Oeffentlichkeit Unfug verhindert oder wieder abstellt.

Namentlich sind es die mittleren Klassen, welche in Gutem und Bösem unter dem Einflusse der Zeitungen stehen, da sie einerseits die Bildung und das Geld zur Lesung derselben haben, und ihnen andererseits keine unmittelbaren Quellen zur Kenntniss der öffentlichen Angelegenheiten zu Gebote stehen. — Natürlich wirkt dann aber auch ein schlaffer Sinn des Publikums wieder zurück auf die Zeitungen. Sie werden weder gehoben noch eingeschüchtert. Und so dreht man sich im fehlerhaften Kreise.

Es wäre sehr ungerecht, über alle deutsche Zeitungen kurzweg ein Verdammungsurtheil auszusprechen. Allein das Geleistete genügt nicht, und ist nicht das Rechte. Die Zersplitterung Deutschlands ist auch hier die Quelle grosser Uebel.

Vor Allem erzeugt die Menge von staatlichen Mittelpunkten eine übergrosse Masse von kleineren Zeitungen, welche, gestützt auf die Nachrichten von örtlichen und provinziellen Interessen, so viele Leser haben, um nothdürftig zu bestehen, aber zu arm und zu schlecht redigirt sind, als dass sie etwas anderes geben könnten, denn magere Auszüge aus den grossen Blättern und, besten Falles, Besprechungen der kleinen Angelegenheiten des besonderen Ländchens. Solche Erörterungen des Nächstliegenden können immerhin von fühlbarem Nutzen sein; allein unter der Voraussetzung von Unbefangenheit, Unabhängigkeit und guter Gesinnung. Zu solchen Eigenschaften lässt es nun aber die Enge der Verhältnisse nicht oft kommen, gleichgültig, ob ein solches Blättchen Organ der Regierung oder der Opposition ist. So, wie diese kleinen Zeitungen wirklich sind, gereichen sie zu wahrem Unglück für Deutschland, indem sie mächtig dazu beitragen, die Enge der Gesinnung und des Gesichtspunktes, die Ueberschätzung naheliegender Erbärmlichkeiten, die Unwissenheit in dem Grossen und Bestimmenden, die Einengung in lebensunfähige Gestaltungen, kurz das specifische deutsche Philisterthum, welches weder zum Regieren noch zum Regiertwerden taugt, zu erziehen und zu erhalten. Bestünde in ganz Deutschland nur eine kleinere Anzahl mächtiger Blätter, wie die Times, die Debats, seiner Zeit der Constitutionel u. dgl., so würden sie all dieses kleine Gewürme erdrücken, und — sei es nun gut oder schlimm — wenigstens im Grossen wirken und zu Grossem bilden. Man begreift, dass ein revolutionärer Pöbel das Erscheinen einer Unzahl kleiner, wilder Localblättchen hervorruft, (wie ihrer die Jahre 1848 und 49 in Frankreich und Deutschland zur Genüge ausgebrütet haben,) denn solche Zeitungen sind es allein, welche sich mit dem Klatsche und der Leidenschaft des Branntweinhauses befassen, und denen Artikel zu liefern auch der verkommenste Schulmeister oder Judenjunge sich getraut. Aber, wer irgend höher steht und Grösseres will, kann unmöglich einen Gefallen haben an dem kläglichen Durcheinanderreden von Winkelblättern. Für ihn ist diese Anarchie von Zeitungszwergen ein klares

Zeichen und ein weiterer Grund der Zerbröckelung des deutschen Wesens und der politischen Unbildung des deutschen Volkes.

Die Sache hat aber auch noch einen anderen Nachtheil. Die Mitwerbung der Localblätter nimmt den grossen Zeitungen sehr viele Leser und, was hauptsächlich in Betrachtung kommt, Abonnenten. Von einem so massenhaften Absatze, wie sie grosse englische oder französische Zeitungen haben, ist in Deutschland gar keine Rede. Natürlich werden dadurch den Redactionen auch der verhältnissmässig grössten Blätter die Mittel sehr beschnitten. Sie können weder für die Redaction selbst, noch auf Correspondenten solche Summen verwenden, dass sie über die besten Kräfte zu verfügen vermöchten. An eine Absendung eigener Berichterstatter an den Ort wichtiger Weltbegebenheiten oder zur unbefangenen Erfassung verwirrter und bestrittener Thatsachen kann kaum je gedacht werden. Für ihre literarischen Artikel müssen sie sich nur allzu oft auf den Zufall oder auf Schriftsteller von geringen Ansprüchen verlassen. Das Verbot ihres Blattes in einem grössern Lande ist ein harter Schlag für sie, und wird daher leicht wo nicht durch Reden wider die Wahrheit so doch durch Schweigen über die Wahrheit abzuwenden gesucht; davon abgesehen, dass überhaupt solche Verbote bei der grossen Menge von Zeitungen viel leichter möglich sind, als wo sich die ganze Bevölkerung eines Landes an Ein Blatt gewöhnt hat. Wie gesagt, mehr als Eine deutsche Zeitung ist anzuerkennen und zu loben, und dies um so mehr, als die Umstände so ungünstig sind; allein mit diesem Willen und dieser Zähigkeit könnten sie noch ganz Anderes leisten, wenn eine Concentration wäre.

Was nun aber ist die Moral der Fabel? Natürlich weder, dass Deutschland zusammenzulegen sei, damit bessere Zeitungen entstehen können; noch auch, dass die kleineren Blätter verboten werden sollten. Sondern lediglich, dass sich der Grundschaden aller deutschen Zustände, die Urquelle aller unserer Unvollkommenheiten und vergeblichen Abmühungen — nämlich die Zersplitterung von Volk und Land, — auch hier fühlbar macht; oder, allgemeiner gefasst: dass ein in der Grundlage fehlerhafter politischer Zustand sich in allen Theilen des Volks- und Staatslebens hervorbricht, selbst da, wo ein unmittelbarer Zusammenhang nicht besteht.

V.

Die persönlichen Verhältnisse der Fürsten.

39.

Privatleben der Fürsten.

Das Staatsrecht hat kein Kapitel über das Privatleben der Fürsten. Höchstens lehrt es einerseits, dass die gewöhnlichen bürgerlichen und kirchlichen Gesetze für dasselbe ebenfalls gelten, und andererseits, dass der Fürst persönlich für keine seiner Handlungen zur Verantwortlichkeit oder gar Strafe gezogen werden könne. Nicht so stumm ist die Politik.

Die öffentliche Meinung ist allerdings in Beziehung auf das Privatleben der Fürsten nicht besonders strenge und lässt ihnen manches Unlöbliche ohne besonderen Tadel hingehen. Man sagt sich nämlich, dass in solchen Verhältnissen die Befriedigung manchen Gelüstes so viel leichter, die Verführung also um so viel grösser sei, als bei anderen Menschen, und dass man desshalb nachsichtig im Urtheile sein müsse. Mancher gesteht sich wohl in der Stille, dass er in gleichem Falle nicht fester wäre. Dennoch hat die Staatsklugheit einen doppelten Rath zu geben, dessen Vernachlässigung sich rächt.

Einmal verlangt itzt die öffentliche Stimme gebieterisch die Vermeidung von Scandal und frechem Zuschautragen unerlaubter Geschlechtsverhältnisse. Ob sich die Sittlichkeit in dieser Beziehung überhaupt gehoben hat, oder ob nur die Sitte feiner geworden ist, mag ununtersucht bleiben; der Erfolg ist in beiden Fällen der gleiche, nämlich laute Missbilligung. Die durch einen Fehler solcher Art hervorgerufene Missachtung kann nun aber plötzlich und sehr empfindlich bei einer ganz unerwarteten Gelegenheit hervortreten, sich vielleicht auf eine gefährliche Weise mit andern Gründen des Missvergnügens verbinden und dann gegenseitig steigern. Auch hier findet also Macchiavelli's Bemerkung richtig, dass es allerdings am besten sei, wenn ein Fürst Tugenden wirklich habe, dass er aber jeden Falles den Schein derselben bewahren müsse.

Eine andere wesentliche Regel ist es, unter allen Umständen solche Fehler zu vermeiden, welche den nationalen Sitten zuwider sind. Weit grössere, aber von der öffentlichen Meinung (gleichgültig ob mit Recht oder Unrecht) nicht hoch angeschlagene Untugenden schaden weit weniger. Dass Heinrich IV. der vert galant war, hat ihm bei den Franzosen keinen Eintrag gethan; und dass Peter der Grosse gelegentlich bis zur Bewusstlosigkeit sich betrank, fanden die Russen ganz natürlich. Ebenso war es das Wenigste, was nach den damaligen englischen Sitten Georg IV. in der öffentlichen

Beurtheilung schadete, dass er die Freuden der Tafel unmässig genoss. In Spanien dagegen war es ein mächtiger Hebel zur Verbreitung von Hass und Verachtung der Massen gegen Joseph Buonaparte, dass man ihn Pepe botillo nannte.

Aber nicht blos negative Lehren giebt die Geschichte der Neuzeit; sie bietet auch den positiven Beweis, dass ein wirklich achtenswerthes Privatleben einer fürstlichen Familie von grossem politischen Nutzen ist. Das tadellose Benehmen der Königin Victoria und ihres Gemahls hat zu der persönlichen Beliebtheit dieser Fürsten unter ihrem ganzen Volke unzweifelhaft mächtig beigetragen; diese Beliebtheit ist denn aber wieder zur mächtigen Stütze der Monarchie geworden.

40.

Civilliste und Börsenspiel.

Die Politik ist keine abgeschlossene Kunst, für welche erschöpfende Regeln schon längst aufgefunden sind, so dass es sich nur von der richtigen Anwendung im einzelnen Falle handelt. Im staatlichen Leben zeigen sich, veranlasst durch den Wechsel der menschlichen Gesittigung, immer wieder neue Erscheinungen; für diese denn auch wieder die beste Behandlungsweise zu finden, ist die beständig gleichlaufende Aufgabe der Staatskunst. Neue Uebel namentlich erfordern neue Schutzmittel.

Ein Beispiel hievon liefert die Ordnung der Vermögensverhältnisse der regierenden Fürsten gegenüber von dem Gemeinwesen.

Wenn auch nur die deutschen Verhältnisse ins Auge gefasst werden, so treten drei ganz verschiedene Zustände im Laufe der Zeit auf. — Zuerst der patrimoniale Staat, in welchem die Besorgung der Regierungsgeschäfte Privatrecht des Fürsten war, in Folge dessen aber auch die Bezahlung aller Regierungsausgaben aus Privatmitteln ihm grundsätzlich oblag, und Beiträge von den Landesangehörigen nur nach erlangter freier Zustimmung derselben, beziehungsweise ihrer Vertreter, erhoben werden konnten. In dieser Gestaltung der Dinge ging die Richtung der Staatskunst dahin, durch bindende Verträge zwischen Herr und Land und sonstige Grundgesetze, sowie durch eigenes Verwaltungsrecht der Stände für Mässigung der Beitragsforderungen, für Einhaltung der Bewilligungsbedingungen, endlich für Verhütung ganz unberechtigter oder besonders schädlicher Geldgewinnungen (z. B. durch Verpfändungen, Aufnöthigung von Schuldverbindlichkeiten des Fürsten an das Land) Gewähr zu erhalten. — Als sich die Souveränität aus der Landeshoheit entwickelt hatte und, bei dem anfänglichen Mangel einer kräftigen ständischen Vertretung, die Fürsten den Grundsatz und die Uebung aufstellten, nach ihrem Belieben aus der Staatskasse für ihre persönlichen Ausgaben jeglicher Art und Berechtigung, sowie für den Unterhalt ihrer Agnaten

zu schöpfen: so fand man es wenigstens folgerecht und billig, das gesammte liegende Eigenthum der regierenden Familien dem Staate zu überweisen, d. h. das Kammergut zum Staatsgute zu erklären. Hierin lag allerdings kein grosser Schutz gegen übertriebene Anforderungen an die Staatskasse zu persönlichen Zwecken; allein es wurde wenigstens dafür gesorgt, dass die Staatskasse den unter den gegebenen Umständen höchsten Beitrag zu der neuen und unbestimmten Leistung erhielt. Ueberdies war es ein grossartiger Gedanke, dass der Regent selbst mit seinem Privatvermögen ganz im Staate aufgehe. — Da die Erfahrung jedoch zeigte, dass der Vorgang Friedrich's des Grossen, wie in andern Beziehungen so auch in der Bescheidenheit seiner persönlichen Ansprüche an die Staatskasse, wenig Nachahmung fand, so wurde endlich, drittens, bei Einführung der constitutionellen Verfassungen das System der Civilliste gegründet, also die regelmässige Bezahlung einer jährlichen, über dem Durchschnitte des regelmässigen Verbrauches stehenden, Summe aus der Staatskasse an den Fürsten zur Bestreitung seiner sämmtlichen persönlichen Ausgaben im weitesten Sinne des Wortes; und zwar mit der doppelten Bestimmung, einerseits des Ueberganges aller im einzelnen Jahre nicht verwendeten Summen in das Privateigenthum des Fürsten, andererseits der vollständigsten Nichtverbindlichkeit der Staatskasse zur Uebernahme irgend einer weiteren, regelmässigen oder ausserordentlichen, Forderung. Es war also die Civilliste ein Abonnement oder eine Versicherungsprämie gegen Verschwendung und ungemässigte Liebhabereien; die nothwendige Folge davon aber auch ein unbeschränktes Recht des Fürsten, seinen Haushalt und seine Vermögensverwaltung ganz nach eignem Gutdünken und völlig mit privatrechtlicher Freiheit zu regeln. Diese Einrichtung der Civillisten ist wohl bisher von den Meisten als eine abschliessende Massregel betrachtet worden, bei der sich zwar Gutes und Nichtwünschenswerthes mische, welche aber doch theils Ordnung im Staatshaushalte ermögliche, theils Widerstreit zwischen den pecuniären Interessen des Regenten und denen des Staates vermeide. Gegen einen etwaigen Versuch, der Staatskasse anzumuthen was grundsätzlich Verpflichtung der Civilliste war, half eine Weigerung der Stände; die übertriebene Sparsamkeit eines Fürsten schadete dem Staate kaum; Verschwendung und Schuldenmachen hielt die in Aussicht stehende Nichtantretung der Erbschaft des Privatvermögens in Schranken. — Neuere Erfahrungen stellen nun aber sehr in Zweifel, ob sich wirklich die Politik bei dieser Massregel schliesslich beruhigen kann, oder ob sie sich nicht vielmehr allmälig nach weiteren Vorkehrungen hinsichtlich der Geldverhältnisse und Vermögensverwaltung der Fürsten umsehen muss.

Es sei nur Ein Beispiel erwähnt. Das Börsenspiel hat alle Schichten der Gesellschaft ergriffen, und es ist mehr als wahrscheinlich, dass endlich

auch Fürsten an demselben Antheil nehmen werden. Möchten nun auch etwa sittliche Einwendungen gegen Geschäfte, bei welchen nothwendig der Gewinn des Einen durch den Verlust des Andern bedingt ist, und gegen Wetten, bei welchen der durch seine Stellung besser Unterrichtete in unbilligem Vortheile ist, noch kein genügender Grund sein zu staatlichen Massregeln: so stellt sich die Sache wesentlich anders, wenn sich unmittelbare Gefahren für den Staat aus dieser Theilnahme am Aktienhandel und sonstigen Börsenspeculationen nachweisen lassen. Solche Gefahren liegen aber vor. Es ist nämlich keineswegs unmöglich, dass das Verhalten eines in solchem Spiele befangenen Regenten zu gewissen Fragen der innern Verwaltung sich nicht nach Rücksichten des Staatswohles, sondern nach den Aussichten auf Börsenoperationen bestimmt; so z. B. bei Genehmigung von Banken oder Creditgesellschaften, Ueberlassung von Eisenbahnen an Private, u. dgl. Es ist nicht undenkbar, dass in den auswärtigen Verhältnissen nicht blos die Folgen für den Staat, sondern auch die Wirkungen auf die Börse in Betrachtung gezogen werden. Es können sich persönliche Verbindungen und Abneigungen entwickeln, welche einer unparteiischen Anwendung der Staatsgewalt nicht zuträglich sind. Jedenfalls werden die Mittel der Civilliste nicht zu ihrem nächsten Zwecke, sondern zu einer ganz neuen Verwendung gebraucht, welche im Falle bedeutender Verluste (welche möglicherweise auch bei einem fürstlichen Spieler stattfinden können) dem Staate mittelbare oder unmittelbare Nachtheile bringen muss, und gegen welche das ständische Verwilligungsrecht keineswegs immer schützen wird. Und selbst wenn von allem diesem nichts wirklich einträte, so wäre schon der Verdacht einer Verwicklung in solche Geldgeschäfte ein grosses politisches Uebel, namentlich in einer Zeit, welche in der That einer weiteren Verminderung der Pietät nicht bedarf.

Kaum wird bestritten werden wollen, dass die Abwendung solcher Zustände wünschenswerth und berechtigt sei; und dass namentlich auch die Auffindung eines Mittels, welches Regenten jeden Antheil an Börsespeculationen unmöglich machte, für sie selbst, nämlich für das monarchische Princip, nützlich wäre. Es ist daher auch keineswegs unwahrscheinlich, dass bei einer Fortdauer des allgemeinen Uebels und bei einem besondern Hervortreten seiner Folgen in der besprochenen Richtung ernstliche Erörterungen und Anträge auftauchen werden. Ob und wie der Zweck erreichbar wäre, ist allerdings schwer zu sagen; allein unläugbar ist schon jetzt ein Vorwurf für die theoretische Politik entstanden, und ein neuer Beweis geliefert, dass sie sich niemals als am Ziele angelangt betrachten kann.

41.

Der Soldatenrock der Fürsten.

Es ist fast allgemeine Sitte geworden, dass die regierenden Fürsten und alle Prinzen ihrer Häuser regelmässig in militärischer Uniform gehen. Jedenfalls erscheinen sie nur in dieser Tracht, wenn sie öffentlich auftreten, und wäre die Veranlassung auch eine noch so sehr bürgerliche und friedliche. Der Gebrauch ist noch keineswegs alt, und scheint zuerst im preussischen Königshause aufgekommen zu sein, von da aber sich nach Russland verpflanzt zu haben; die Hauptveranlassung war jedoch der grosse Soldatenkaiser, welcher niemals anders gekleidet war. Auch mag zu einiger Rechtfertigung allerdings zugegeben werden, dass die jetzige bürgerliche Kleidung an sich unschön, namentlich in ihrer festlichen Form, als schwarzer Frack, geradezu abgeschmackt ist und sich zu einem feierlichen Auftreten wenig eignet. Insbesondere ist das völlige Ablegen des Schwertes in unserer jetzigen Kleidung zwar vielleicht prosaisch verständig, aber es beraubt doch den Mann seiner Zier und fällt doppelt auf bei einem Inhaber grosser Gewalt. Dennoch ist die jetzige Sitte nicht gut, und es wäre kurzsichtig, darin nur eine Frage für Schneider und Gecken zu sehen.

Das ausschliessende Erscheinen der Fürsten als Soldat hat, ob bewusst oder unbewusst ist gleichgültig, eine doppelte üble Wirkung. Einmal fördert sie das Spielen mit dem Soldatenwesen, was unnöthig Zeit und Geld kostet. Zweitens und hauptsächlich aber wird die Meinung befestigt, dass das Heer der wesentlichste wo nicht gar der einzige Gegenstand der Regententhätigkeit sei. Die ganze sonstige Verwaltung, also dem Umfange und der Wichtigkeit nach weitaus von Wichtigkeit im Staatsleben, erscheint schon äusserlich als etwas dem Staatsoberhaupte Fremdes, wo nicht gar desselben Unwürdiges. Er tritt als ein Krieger, nicht als »Schreiber« auf. Nicht bloss der Anstand, sondern selbst Staatsklugheit verlangt allerdings, dass ein jeder Fürst so viel von militärischen Dingen verstehe, dass er auch hier Aufsicht führen und einen guten Zustand durch eigene Einwirkung herzustellen vermag. Auch soll er das Soldatenkleid zu tragen wissen, damit er sich nicht lächerlich mache, wenn er einmal, in Schimpf oder Ernst, als oberster Befehlshaber auftritt. Aber seine hauptsächliche oder gar seine einzige Aufgabe ist doch wahrlich nicht das Militär. Nicht bloss als zufällig kann es angesehen werden, dass in England es weder Sitte ist, noch dass die öffentliche Meinung es ertragen würde, wenn das Staatsoberhaupt im Soldatenrocke erschiene, falls er nicht wesentlich eine militärische Handlung vornimmt oder nicht wenigstens sein schönstes Kleid zu einer Feierlichkeit anzuziehen für schicklich hält. Dort beruht die Staatsgewalt und die Macht des Fürsten weit

mehr auf den Gesetzen und der bürgerlichen Ordnung, als auf dem Heere; und so ist denn auch die äussere Erscheinung.

Man hat sich abgewöhnt, in dem Fürsten den ersten Edelmann des Landes zu sehen, und hat begriffen, dass er ein Wesen eigener Art ist, welches gleichmässig ausser und über den verschiedenen Ständen steht; es wäre Zeit, zu begreifen, dass er ebensowenig ein Offizier ist.

Sollte aber das einfache Bürgerkleid nicht schön genug sein: so wäre es wohl nicht schwer, dem Uebelstande auf eine Weise abzuhelfen, bei welcher sogar die Eitelkeit noch ihre Rechnung besonders finden könnte. Es liesse sich unschwer eine den Fürsten ausschliessend zustehende und nach Belieben glänzende und geschmackvolle Kleidung ersinnen.

42.

Gute Eigenschaften als Gründe einer Unbeliebtheit.

Es ereignet sich gar nicht selten, dass ganz löbliche, jedenfalls ganz unschädliche Eigenschaften und Gewohnheiten eines Fürsten ihn unbeliebt machen; und zwar nicht etwa bloss solche, welche den Absichten schlechter Parteien oder allgemeinen Fehlern der Nation entgegenstehen, sondern selbst solche, welche an und für sich von gar keinem Einflusse auf die öffentlichen Angelegenheiten sind, sondern nur dem Geschmacke der Unterthanen und ihren Idiosynkrasieen entgegenlaufen. So haben wir es nicht bloss erlebt, dass eine verständige Friedensliebe Louis Philipp unbeliebt machte bei den unruhigen und beutelustigen Franzosen; sondern es ist auch einem andern Fürsten verdacht worden von Seiten seiner auf jedes nicht innerhalb des Landes aufgewachsene Verdienst eifersüchtigen Stock-Unterthanen, dass er es liebt, zuweilen einen Abend mit geistreichen Männern und grossen Gelehrten zuzubringen, ohne darauf zu sehen, ob dieselben sämmtlich seine gebornen Unterthanen und ob sie Genossen seiner Kirche sind. — Ist es nun politische Regel, solchen unschädlichen oder gar nützlichen Stimmungen und Liebhabereien zu entsagen? Es möchte dem so scheinen, weil das Vergnügen oder der Vortheil aus einer Gewohnheit dieser Art nicht in Betrachtung kommen könne gegenüber von den unangenehmen, oder wohl gar empfindlich nachtheiligen Folgen einer weitverbreiteten Missstimmung; dennoch ist nicht dazu zu rathen. Von der Pflicht und der Weisheit einen gemachten Fehler möglichst bald und vollständig wieder gut zu machen oder eine entschieden verderbliche Bahn zu verlassen, ist hier nicht die Rede; angenommenermassen handelt es sich ja von vortheilhaften Eigenschaften und Gewohnheiten, oder wenigstens von gleichgültigen. In jenem ersten Falle ist nicht einmal ein Zweifel gestattet, vielmehr muss die Pflicht erfüllt werden, auch wenn sie zunächst persönliche Unzukömmlichkeiten im Gefolge hat. Ohnedem ist zu erwarten, dass die missleitete öffentliche

Meinung durch die sich fühlbar machenden Thatsachen allmälig wird gewonnen werden. Aber auch in gleichgültigen Dingen möchte ein Zurücktreten vor ungerechtfertigtem und unbilligem Verlangen mehr Schaden als Nutzen bringen. Ein Nachgeben wird leicht als Mangel an Muth oder als böses Gewissen aufgefasst werden und der an sich unbedeutenden Forderung bald weiteres Unbewilligbareres nachfolgen. Dass der »Klügere« nachgebe, ist keineswegs immer richtig, am wenigsten bei einem Fürsten. Die rechte Klugheit ist, die feste Ueberzeugung zu verbreiten, dass man zwar Niemands Rechte zu beeinträchtigen gewohnt sei, aber ebensowenig sich unbescheiden in die eigenen Rechte eingreifen lasse.

Damit soll denn aber natürlich nicht geläugnet werden, dass ein Fürst im Allgemeinen wohl daran thut, volksthümlich in Sitten und äusserer Erscheinung zu sein, und dass es verständiger ist, wegen unwesentlicher Dinge nicht in Zwiespalt zu gerathen, als das formale Recht zur freien Handlung aufrecht zu erhalten.

43.

Hohes Alter eines Regenten.

Ein häufiger Thronwechsel ist im Zweifel ungünstig für den Staat und eine der üblen Möglichkeiten in einer Monarchie. Es sind daher auch nach Thunlichkeit Vorkehrungen dagegen getroffen worden; so die Wahl der Erbfolge nach Erstgeburt anstatt nach Seniorat oder Majorat, ferner in einigen Staaten die Beibehaltung des einmal als Reichsverweser eingetretenen Agnaten auch nach dem Eintritte der persönlichen Befähigung eines näheren Stammvetters. Weniger beachtet wird das andere Extrem, nämlich eine bis zu den äussersten Grenzen des menschlichen Lebens sich erstreckende Regierung; und dennoch ist dieser Zustand kaum vortheilhafter. Mag auch zugegeben werden, dass die aus so langer Regierung desselben Mannes entstehende Stätigkeit ihre guten Seiten hat; ist namentlich die grosse Personenkenntniss viel werth, welche ein solcher Regent besitzen muss; und ist es hauptsächlich von politischer Bedeutung, dass sich die ganze lebende Generation nicht anders als unter der Regierung dieses Fürsten zu denken und zu fühlen weiss, keine Vergleichungen anstellt und die unvordenkliche Auctorität gewöhnt ist: so treten doch die Schwächen des Greisenalters nothwendig in den Vordergrund. Manches wird sich im Staate allmälig überlebt haben; allein an eine Aenderung ist nicht mehr zu denken. Die eine oder die andere, geistige oder materielle, Regierungskraft wird der Individualität des Fürsten nicht entsprechen und desshalb denn auch immer wenig von ihm benützt worden sein; allmählig hört dann aber deren Gebrauch ganz auf, und nothwendig entsteht eine mehr oder weniger bedeutende Lücke und Schwäche im Staatsleben. Mit dem

Fürsten mögen einzelne Beamte in wichtigen Stellungen ebenfalls gealtert haben und überständig geworden sein, ohne dass unter solchen Umständen natürlich an ihre Beseitigung gedacht wird. Für neue weitaussehende Plane wird schon der Sinn fehlen, oder aber die Aufgabe bei der Unwahrscheinlichkeit der eigenen Durchführung dem Nachfolger überlassen werden. Die Hauptsache aber ist, dass in hohem Alter nur wenige Menschen die nöthige Geistesfrische zum Verständnisse neuer Gedanken und ungewohnter Verhältnisse behalten, und dass die Charakterfehler sich verknöchern und stärker werden. Auf Eigensinn ist beinahe mit Gewissheit zu rechnen. Auch kann schliesslich keineswegs dafür eingestanden werden, dass das lange Warten zum wenigsten der Ausbildung und Reife des Thronfolgers zu Gute kömmt. Möglicherweise kann das Hinhalten, je nach der Persönlichkeit des Erben und nach der Stellung, in welcher er sich befindet, den Charakter verbittern; oder staut sich eine Menge von Planen in ihm auf, welche nach endlich erreichter Thronbesteigung sich wie eine Fluth nach gezogener Schleusse über das Land ergiessen und dasselbe nach so langer Gleichförmigkeit der Zustände doppelt empfindlich berühren; oder mag endlich selbst Lust und Fähigkeit zum Arbeiten sich bedenklich abstumpfen, wenn — wie nur allzu häufig der Fall ist — der Nachfolger von allen ernstlichen Regierungsgeschäften ganz ferne gehalten wird.

Mittel gegen diese Uebelstände hat die Politik allerdings nicht. Ein bei Erreichung eines bestimmten Alters von selbst erfolgender Rücktritt kann zwar wohl bei den gewöhnlichen Staatsämtern angeordnet sein, widerspricht aber durchaus dem Begriff des Königthums; und auf ein freiwilliges Zurückziehen darf nicht gerechnet werden. Wenn keine andern Gründe einem solchen Entschlusse entgegenstünden, als diejenigen, welche den Erzbischof des Gilblas nicht einsehen liessen, dass seine Predigten weniger gut geworden seien: so wären schon sie vollkommen hinreichend. Dessen ohnerachtet ist es ein Fehler, dass die Theorie den Gegenstand aus den Augen lässt; seine Hervorhebung trägt jeden Falles zu einer vollständigen allseitigen Würdigung des erblichen Fürstenthumes bei.

44.

Prinzenerziehung.

Es wird glaubhaft erzählt, dass ein deutscher Thronerbe in den Anfängen seiner klassischen Studien eines Tages mens*orum* declinirte, der Lehrer aber (ein bekannter Philolog) bemerkte: »Mens*orum*? Recht schön; man kann auch so sagen. Gewöhnlicher ist es freilich mens*arum* zu gebrauchen.«

Wie ist gegen eine solche kopflose Niederträchtigkeit zu helfen, welche nicht nur den Zweck des Unterrichts verfehlt, sondern auch den jungen

Fürsten an Kopf und Character verdirbt, indem sie ihn nicht daran gewöhnt, sich der Logik und überhaupt dem von jedem Menschen Anzuerkennenden zu unterwerfen? Eine gute Wahl der Erzieher und Lehrer ist allerdings ein Mittel; allein ein Irrthum in Beurtheilung der Personen ist möglich, und zwar um so leichter, als es sich hier nicht um die, unschwer in Erfahrung zu bringenden, Kenntnisse sondern um Charaktereigenschaften handelt. Ausserdem beseitigt auch der beste Lehrer eine grosse Schwierigkeit für einen fruchtbaren Unterricht und eine richtige Erziehung von Fürstensöhnen nicht. Es ist diess die hermetische Abschliessung derselben von anderen jungen Leuten, welchen dieselben Aufgaben gestellt wären, somit der Mangel an Nacheiferung und löblichem Ehrgeize.

Desshalb ist es sehr wünschenswerth, dass die blos häusliche Erziehung der Prinzen verlassen werde, um dieselben — natürlich unter Anwendung gehöriger Aufsicht und Vorsicht — den öffentlichen Unterrichtsanstalten zu übergeben und sie hier völlig wie andere Knaben ihres Alters mit Unterricht und Erziehung zu bedenken. In Betreff der Universitätsstudien ist diess längst geschehen; warum sollte es nicht auch beim Gymnasialunterrichte der Fall sein können? Man wird schwerlich einen vernünftigen Grund dagegen aufbringen können.

Würde man etwa schlechte Sitten bei den Mitschülern besorgen? Die Söhne der gebildeten Klassen sind in der Hauptsache, nämlich in sittlicher Beziehung, sicher von ihren Aeltern nicht schlechter erzogen, als die Prinzen von ihren Hofmeistern und ihren Umgebungen; der etwa fehlende äussere Schliff lässt sich leicht nachholen. Ueberdiess ist, wie sich von selbst versteht und auch bereits bemerkt ist, eine kluge Aufsicht nicht ausgeschlossen. — Fände man die Unterrichtsgegenstände in öffentlichen Schulen nicht passend? Dieselben sind darauf berechnet, die Grundlage zu einer höhern Bildung zu geben; besonderer Fachunterricht fängt erst später an. Warum nun für einen Prinzen andere Bedingungen der allgemeinen Bildung zu setzen seien, oder warum für ihn ein verschiedener Weg einzuschlagen wäre, ist nicht einzusehen. Das Ergebniss einer Jahrhunderte langen höchst ausgebreiteten Erfahrung verdient ohne Zweifel mehr Zuversicht, als der subjektive Plan eines Hofmeisters oder militärischen Gouverneurs. — Oder sollten Jugendfreundschaften, damit aber künftige Günstlinge, zu fürchten sein? Diese Gefahr ist in der That nicht gross. Die so verschiedenen Stellungen werden bald vollständig genug trennen und aus den Augen bringen. Und würde etwa eine einzelne Verbindung die Schuljahre überleben, so dürfte darin nichts weniger als ein Unglück gefunden werden.

Diess Alles aber ist um so höher anzuschlagen, als sich auch noch bedeutende positive Vortheile für eine öffentliche Erziehung der Fürstensöhne angeben lassen. Offenbar könnte es ihnen selbst und Anderen nur zum

Heile gereichen, wenn sie nach Kenntnissen, Verstand und Charakter dieselbe Bildung erhielten, wie andere Menschen, namentlich wie diejenigen, welche darauf angewiesen sind, sich ihre Stellung im Leben selbst zu erwerben, und daher ihre Kräfte von Jugend auf anstrengen. Das Zusammensein mit vielen Anderen würde die Menschenkenntniss entwickeln, ausserdem noch von einer Menge von Lebensverhältnissen eine unmittelbare Anschauung geben, welche sonst einem Fürsten unbekannt bleiben, einen so wesentlichen Theil der gesellschaftlichen Zustände sie auch bilden. Beides für künftige wahrscheinliche oder wenigstens mögliche Regenten eine gute Vorbereitung. Endlich hätten die armen Prinzen eine glücklichere Jugend unter Altersgenossen, als ihnen itzt in ihrem Schlosse und bei den Spaziergängen mit dem Hofmeister zu Theil wird.

Louis Philipp hat seine Söhne in einer öffentlichen Schule unterrichten lassen, und er hat es nicht zu bereuen gehabt.

45.

Schwierige Stellung der Thronfolger.

Eine, in der Regel wohl nicht gehörig beachtete Schattenseite der Monarchie ist die Stellung der Thronfolger, namentlich bei einem ungewöhnlich langen Leben des Vorgängers.

Da die Fürsten durchschnittlich jung heirathen, so besteht nicht nur die Möglichkeit sondern vielmehr die Wahrscheinlichkeit, dass die Thronfolger ein reifes Alter erreichen, ehe sie selbst zur Regierung berufen werden. Während dieser Zeit können sie sich, und zwar naturgemäss in steigendem Verhältnisse, in ganz falscher Lage befinden. Es besteht, man darf wohl sagen gewöhnlich, eine entschiedene Abneigung bei den Regenten, ihrem Nachfolger einen wesentlichen Einfluss auf die Staatsgeschäfte zu gewähren. Sieht doch Niemand seinen Anwärter gerne, am wenigsten bereits in Ausübung von Eigenthümerrechten. In constitutionellen Staaten kommt noch dazu die formelle Schwierigkeit, den ersten Prinzen vom Hause einen entsprechenden Antheil an den Geschäften zu geben. Eine untergeordnete Stelle erscheint als nicht schicklich, wäre überdiess eine entschiedene Verlegenheit sowohl für Gleichgestellte als für Vorgesetzte. Die Uebertragung eines Ministeriums an Den, welcher in jedem Augenblicke das Haupt des Staates sein kann, ist unpassend wegen der damit verbundenen Verantwortlichkeit und wegen des Verhältnisses zu der Ständeversammlung; auch dürften die bei einem solchen Amte unvermeidlichen persönlichen Collisionen mit Parteien, mit einzelnen Ständemitgliedern und mit der Presse eben so wenig psychologisch und politisch gut wirken auf den künftigen Regenten als sie eine richtige Einleitung wären zu der später eintretenden Heiligkeit und Unverletzlichkeit der Person. Eine bloss passive Antheilnahme an den

Sitzungen des gesammten Ministeriums oder Staatsrathes aber wird einem jungen Mann schwerlich auf die Dauer genügen, und daher bald von ihm aufgegeben werden.

So bleibt denn kaum etwas Anderes übrig, als Dienst im Heere; und auch dieser wird in der Regel nicht viel mehr als Form und Schein sein, schon der Disciplin wegen, welche einer Seits nicht gebrochen werden darf, anderer Seits gegen den Thronerben schwer in ernstlicher Weise zur Geltung zu bringen ist. Vielleicht ist diess selbst ein Glück, weil sonst bei den regierenden Fürsten, noch mehr als jetzt schon der Fall ist, vorherrschende Neigung zum Kriegswesen einwurzeln möchte.

Die Folge einer solchen Stellung ausserhalb des wirklichen Staats-Lebens ist nun aber nicht nur peinlich für einen jungen Mann, und um so peinlicher je tüchtiger er von der Natur angelegt ist; sondern sie kann auch leicht nachtheilig werden hinsichtlich der Befähigung zum einstigen Staatsoberhaupte. Wenn sich nicht glücklicherweise begibt, dass der Thronfolger eine Lieblingsbeschäftigung hat, welche ihn einer Seits genügend in Anspruch nimmt und auf der anderen Seite seine Geisteskräfte und Kenntnisse in nützlicher Weise übt und erweitert: so muss allmälig entweder eine Verbitterung des Gemüthes oder eine Gewohnheit des Nichtsthuns entstehen. Beides sind nun aber schlechte Factoren einer Regentenbildung, um so mehr, als sich daran gar leicht kleinliche Hofumtriebe und Ohrenbläsereien anderer Missvergnügter knüpfen.

Dass an diesen Uebelständen durch Gesetze oder organische Einrichtungen nichts gebessert werden kann, sondern nur durch ein verständiges und ächt menschliches Verhalten des Regierungsinhabers zu seinem Nachfolger, liegt auf flacher Hand. Um so grösser ist daher nicht nur die sittliche sondern auch (in Hinsicht auf die Bewahrung des monarchischen Principes gegen Schädigung) die politische Pflicht für den Letztern, das irgend Mögliche von seiner Seite zu thun, um eine sich vielleicht regende Abneigung zu unterdrücken.

46.

Liebhabereien der Fürsten.

Eine Liebhaberei, das heisst eine freiwillig und vorzugsweise gerne betriebene Beschäftigung ausserhalb der eigentlichen Lebensaufgabe, ist an und für sich keineswegs ein Fehler, und trägt sogar entschieden zum Lebensglücke bei. Nur wenn sie zur Leidenschaft geworden ist, also entweder über das Verhältniss der Befriedigungsmittel hinaus verfolgt wird, oder eine Versäumniss von Pflichten veranlasst, ist sie tadelnswerth, vielleicht selbst ein Laster. Unzweifelhaft ist also auch einem Fürsten eine Liebhaberei gestattet; seine Ausnahmestellung bringt es jedoch mit sich,

dass auch eine solche Nebenbeschäftigung unter den Gesichtspunct der Politik fällt, und dass desshalb Forderungen an ihn gestellt werden, von welchen bei einem Privatmanne nicht die Rede ist.

Vom Standpuncte dieser staatlichen Bedeutung zerfallen die fürstlichen Liebhabereien in drei Gattungen: in solche, welche mit dem öffentlichen Leben in gar keinem Zusammenhange stehen; in solche, welche nur nützliche Wirkungen auch in weiterem Kreise haben können; endlich in solche, welche leicht in öffentliche Nachtheile umschlagen mögen.

Ueber politisch ganz unfühlbare Nebenbeschäftigungen hat natürlich die Politik auch nichts zu sagen. Möchte man etwa auch wünschen, dass ein Fürst seine Zeit und Aufmerksamkeit auf Bedeutenderes verwende, so entsteht wenigstens kein Nachtheil aus einer blossen Spielerei, und sie kann vielleicht selbst als eine Ableitung von möglichem Schlimmerem gutgeheissen werden. Vor Einem ist jedoch zu warnen. In etwas geradezu Läppischem darf die Neigung nicht bestehen, weil das Urtheil über die geistige Begabung dadurch beeinflusst werden würde.

Anders verhält es sich natürlich mit solchen Lieblingsbeschäftigungen, welche leicht in ein allgemeines Uebel ausarten können, wozu denn vorzugsweise Liebhaberei am Soldatenwesen und an der Jagd zu rechnen ist. So lange diese Neigungen in vernünftigen Grenzen gehalten werden, haben sie allerdings sogar ihre gute Seite. Beschäftigung mit dem Militär mag Ordnung bei demselben, eine gute Haltung bei den Offizieren, brauchbaren Zustand des Materiales, u. s. w. bewirken; die Jagd bringt Stärkung der Gesundheit und Bewahrung vor Verweichlichung. Allein die Gefahr einer Uebertreibung liegt erfahrungsgemäss hier sehr nahe. Eine unverständige Liebhaberei am Militär hat Spielerei mit Knöpfen, Litzen und Mützen zur Folge und kostet dadurch sinnlos Geld; sie legt das Hauptgewicht auf Nebensachen und versäumt das Wesentliche, nämlich die innere Ausbildung, die Schlagfertigkeit, den richtigen Geist; sie nimmt zu viele Zeit für Drillen und Schaustellungen in Anspruch; sie führt zu einer Missachtung und Vernachlässigung der bürgerlichen Regierungsgeschäfte. In solchem Falle kann Alles im Militär und für das Militär aufgehen, und dieses doch zu ernstlichem Gebrauche nichts taugen. Eine übertriebene Jagdlust aber nimmt nicht nur mehr Zeit in Anspruch, als der Fürst entbehren kann; sondern sie kann, zur Leidenschaft geworden, das Land in einen Saupark verwandeln, den Landmann den Beschädigungen der wilden Thiere und der Brutalität des Jägervolkes preis geben, zum allgemeinsten Missvergnügen führen. Im höchsten Grade wünschenswerth ist daher, dass ein Fürst, welcher in diesen beiden Beziehungen eine Liebhaberei bei sich verspürt, vollständig mit sich ins Klare komme über Zweck und gestattete Ausdehnung. Es erfordert diess das allgemeine Interesse, aber auch das

eigene. Abgesehen von der Vermeidung manchfacher Unannehmlichkeiten, wie z. B. ständischer Beschwerden, wird eine Selbstbeschränkung vergolten werden durch persönliche Achtung und Anerkennung. Man darf nicht vergessen, dass die Pietät früherer Zeiten, welche einem Fürsten sogar einen persönlichen Unfug in Unterwürfigkeit nachsah, oder gar als sein Recht anerkannte, verschwunden ist, dass vielmehr eine unbarmherzige Kritik geübt wird.

Am zuträglichsten ist es freilich, wenn ein Fürst seine Lieblingsbeschäftigung in Kunst, Wissenschaft oder Landwirthschaft zu finden weiss. Hier ist eine schädliche Richtung oder Uebertreibung kaum denkbar, vielmehr kommen die Ergebnisse dem ganzen Lande, vielleicht für alle Zeit, zu Gute. Selbst ein bedeutender Aufwand (welcher namentlich bei einer Kunstliebhaberei wohl denkbar ist) hat weniger auf sich. Es wird jeden Falles etwas Bleibendes gewonnen, an welchem sich noch spätere Geschlechter erfreuen und bilden, wenn das darauf verwendete Geld längst verschmerzt ist; und dafür zu sorgen, dass der Aufwand, so weit sie aus Staatsgeldern geleistet werden soll, nicht das ertragbare Mass überschreite, ist Aufgabe der Stände und der öffentlichen Meinung. Sachlich am zuträglichsten ist es allerdings, wenn Landwirthschaft, in irgend einem ihrer Zweige, die Liebhaberei eines Fürsten ist. Nicht nur bringt diese Beschäftigung ihn zum Verständniss eines der wichtigsten Interessen des Volkes, was für die ganze Regierungsthäigkeit nur nützlich sein kann; sondern es kommen auch die Früchte der Privatthätigkeit unmittelbar dem Lande zu Gute, sei es nun dass der Fürst edle Stämme von Hausthieren zu züchten liebe, dass er neue Pflanzenarten einführe, oder dass er Versuche mit Werkzeugen, Befruchtungsmitteln und Verkäuflichmachung anstelle. Selbst darin liegt schon ein grosser Vortheil, dass die Beschäftigung mit Landwirthschaft in der öffentlichen Meinung und in den Augen der Beamtenwelt gehoben wird durch die persönliche Theilnahme des Fürsten; und wenn sich daran auch Alfanzerei und Augendienerei knüpfen, Vieles nur zum Scheine und ohne Nachhaltigkeit geschehen mag, so geschieht doch auch Manches, was sonst unterblieben wäre, und geht in bleibende Errungenschaft über.

VI.

Vermischtes.

47.

Improvisirte Minister.

Auch in Deutschland hat sich begeben, dass grosse politische Bewegungen die bisher mit den höchsten Stellen Bekleideten vertrieben und auch deren Ersetzung aus den Reihen der Bureaukratie nicht gestatteten, so dass ganz neue und in Staatsgeschäften bisher gar nicht oder nicht nennenswerth geübte Männer an die Spitze kamen. Zum Beispiel die meisten der März-Minister in den einzelnen deutschen Staaten, die Minister des Reichsverwesers und, als einzelne Nachwirkungen auch nach Wiederherstellung der alten Ordnung, Minister wie Bruck, v. d. Pfordten, v. d. Heydt u. s. w. Die Erfahrung ist im Ganzen auch in Deutschland eine günstige gewesen. Man hat nirgends von einer administrativen Unbrauchbarkeit der März-Minister gehört; im Gegentheil haben sich einzelne sehr ausgezeichnet. Diejenigen der Reichsminister, welche zu verwalten hatten oder einer künftigen Verwaltung vorarbeiteten, haben es mit Geschick gethan und nützliche Einrichtungen getroffen oder wenigstens vorbereitet. Den als Erbschaft gebliebenen Staatsmännern werden selbst politische Gegner nicht bestreiten, dass sie zu den thätigsten und intelligentesten Stützen der jetzigen Regierungen gehören, und sie haben einen neuen Beweis geliefert, dass zur Leitung der Staatsgeschäfte nicht sowohl lange Erfahrung, als guter Willen, frischer Sinn, Charakter und Talent nöthig ist, und dass also die Furcht, durch eine durchgreifende Veränderung der Spitzen der Verwaltung Verwirrung und Unfähigkeit zu erzeugen, als eine ganz unbegründete erscheint; vorausgesetzt allerdings, dass die für die Routine nöthigen Arbeiter bleiben und nach dem neuen Anstosse ihre Aufträge besorgen. Was an Kenntniss von Personen, Dingen und Vorgängen fehlt, wird reichlich ersetzt durch die frischeren Ansichten, durch den Eifer, längst gehegte Plane rasch durchzusetzen, durch die Ungebundenheit an frühere Verbindungen und persönliche Rücksichten. Man hüte sich also bei grösseren staatlichen Veränderungen, die hergebrachte formelle Ordnung der Behörden zu stören und das Personal der oberen Hülfs- und Bureau-Beamten zu ändern; an Ministern wird es nicht fehlen.

48.

Improvisirte Beamte.

Wesentlich anders verhält es sich hinsichtlich der das Einzelne bearbeitenden Beamten, wie ebenfalls lehrreiche Beispiele zeigen.

Eine der grössten Schwierigkeiten, welche die deutsche Centralgewalt im Jahr 1848 und 1849 hatte, war der Mangel an tüchtigen und zuverlässigen Beamten. Der Mangel sprach sich auf verschiedene Weise aus, allein vorhanden war er überall. — Am wenigsten noch zeigte es sich im Heerwesen. Hier sind die Bedürfnisse so klar, die Formen so unzweifelhaft, und es ist das zur Besorgung erforderliche Personal jeder Art mit solcher Sicherheit vorhanden, dass weder im Reichsministerium, noch bei den Commandos der verschiedenen Corps von Reichstruppen ein wesentlicher Anstand eintrat. Nur der oberste Befehl liess in mehr als Einem Falle Grosses zu wünschen übrig, weil hier die Verleihung der Stellen nicht von der Reichsgewalt ausging, und die Beziehungen der von den einzelnen Staaten Ernannten zu ihren heimischen Regierungen gewohnte und innige, die zur Centralgewalt nur zufällige und selbst zum Theile mit Widerwillen übernommene waren. — Schon weit schlimmer war es in den übrigen Reichsministerien. Die Geschäfte derselben waren freilich nicht sehr ausgedehnt und (mit Ausnahme des Marinewesens und sehr theilweise des Finanzministeriums) lagen ihnen keine wirkliche Verwaltung und keine Erledigung laufender Geschäfte ob. Sie bedurften also nur weniger Beamter, und die Minister selbst oder die Unterstaatssecretäre besorgten die meisten Angelegenheiten. Doch war natürlich Unterstützung nöthig, und mit dem längern Bestande vermehrten sich auch die Geschäfte. Nun war aber die Besetzung dieser Hülfsstellen äusserst schwierig. Die selbst provisorische Centralgewalt konnte zwar wohl, so lange sie bestand, Geld geben, auch für die Zukunft im Falle einer definitiven Reichsregierung Versprechen ertheilen; allein zunächst bestand kein festes Recht auf ein Amt, keine Dienstpragmatik, und das Gelingen des Ganzen stand immer auf schwachen Füssen, wurde täglich unwahrscheinlicher. Einen festen Dienst in einem der Einzelstaaten verliess daher kein tüchtiger Mann; und man war beschränkt auf einige Mitglieder der Nationalversammlung, welche ein Amt nebenbei annehmen wollten; auf Anfänger, welche die Uebernahme einer provisorischen Stelle wagen konnten, weil sie nichts aufzugeben hatten; endlich auf einige bittweise von einzelnen Regierungen Geliehene. Ohne Zweifel befanden sich unter diesen sehr tüchtige Männer; allein theils waren sie unerfahren, theils hatten sie keine gemeinschaftliche Schule, theils gewöhnten sie sich in den voraussichtlich nur vorübergehenden Auftrag nicht recht ein. So war man denn in allen wichtigen und weitaussehenden Dingen auf die Einberufung von Fachmännern aus den einzelnen Staaten zur Bildung von besondern Commissionen angewiesen. Hier hing denn aber nicht nur die Bewilligung wieder von den Regierungen ab, sondern und hauptsächlich war immer nur für einen bestimmten vereinzelten Fall gesorgt. — Am schlimmsten war es in der Diplomatie. Ohne Zweifel ist diese die schlechteste

Seite des ganzen Frankfurter Drama's. Die Unfähigkeit ging zum Theile bis zum Absurden und Lächerlichen. Auch hier aber war der Mangel an eigenen und zuverlässigen Organen Schuld. Die vormärzliche höhere Diplomatie war natürlich entschieden feindselig, die Gewinnung jüngerer Männer von diplomatischer Schule und wenigstens einiger Erfahrung aber unmöglich wegen der oben angedeuteten Schwierigkeit. Dazu kamen Rücksichten auf Mitglieder der Versammlung und auf die Parteien derselben, welche mit Gesandtschaften abgefunden werden sollten, da ihnen doch nicht sämmtlich Ministerien zu Theil werden konnten. So entstand eine ganz improvisirte Diplomatie, welche zum Theil ein Unicum in der Geschichte des Gesandtschaftswesens bleiben wird.

Nichts wäre allerdings verkehrter, als mit diesen Verhältnissen einer ganz neu gebildeten, aus Nichts hervorgegangenen Regierung und eines hinsichtlich der Dauer höchst zweifelhaften Zustandes die Gestaltung des Beamtenwesens solcher revolutionärer Regierungen vergleichen zu wollen, welche in dem eignen Lande an die Stelle einer alten Regierung treten, wie diess z. B. wiederholt in Frankreich, in Spanien, Neapel u. s. w. der Fall war, sowie eigentlich auch in Polen im Jahr 1830 und in Belgien. Hier erbt die neue Regierung den ganzen Apparat und das ganze mittlere und untere Personal der Vorgängerin. Man braucht blos die obersten Stellen mit Männern der neuen Ordnung zu besetzen, und die Maschine fungirt nach wie vor. Und wenn etwa in den obersten Gehülfenstellen missvergnügte und unzuverlässige Leute sein sollten, so findet sich unter den jungen und ehrgeizigen Anfängern ein Ueberfluss von Bewerbern, welche zu einem schnellen Vorrücken mit Vergnügen bereit sind. Selbst in der Diplomatie fehlt es in solchen Fällen nicht an tüchtigen und geübten Leuten, welche bei dem frühern Systeme, wegen geringer Geburt u. s. w., keine Aussicht zu den höchsten Stellen hatten, nun aber zu deren Uebernahme so bereit als geschickt sind.

Die aus der Frankfurter Erfahrung zu ziehende Lehre ist aber nicht unwichtig. Offenbar nämlich ist die Nothwendigkeit eines verlässigen und brauchbaren Beamtenthumes ein weiterer Grund zur Feststellung des Satzes, dass sich eine ganz neue, also nicht auf einen bisherigen Zustand der Dinge gestützte sondern vielmehr mit allem Bisherigen in vernichtendem Widerspruche stehende, Regierung nicht genug beeilen kann, eine definitive Form anzunehmen, sich als sicher fortbestehend zu benehmen und zu betrachten, und demgemäss ihre Einrichtungen zu treffen. Durch eine bestimmt ausgesprochene Einrichtung und ein klar zugesichertes Recht wird sie namentlich die nöthigen Beamten anziehen, dadurch aber an Kraft nicht unbedeutend selbst gewinnen.

49.

Anfängliche Grausamkeit.

Machiavelli gibt bekanntlich einem neuen, d. h. einem durch ungesetzliche Gewalt zur Regierung gelangten, Fürsten den Rath, alle Grausamkeiten, welche etwa nöthig sein möchten, auf einmal auszuführen, damit er nicht nöthig habe, alle Tage von vorne anzufangen. Dann aber müsse er die Gelegenheit ergreifen, die Gemüther durch Wohlthaten zu versöhnen.

Ein schlagendes Beispiel zur Belegung dieses Satzes ist das Verfahren Louis Napoleon's. Durch rücksichtsloseste Niederschlagung der ersten Aufstandsversuche gegen seine Gewaltergreifung, durch massenhafte und ganz willkürliche Deportationen, durch völlig ungesetzliche Verbannungen einzelner besonders zu fürchtender Gegner jagte er plötzlich einen allgemeinen Schrecken ein und brachte Jedem die Ueberzeugung bei, dass der neue Regent auch vor den äussersten Mitteln zur Niederwerfung eines Widerstandes oder zur Stillmachung eines Gegners nicht zurücktreten werde. Damit war denn Gehorsam in ganz Frankreich erzielt, und nicht blos für den Augenblick. Der neue Kaiser konnte nun ruhig an die zweite Hälfte der von Machiavelli vorgezeichneten Aufgabe gehen. Ob er diese mit demselben Geschicke gelöst hat oder lösen wird, ist freilich eine andere Frage, deren etwaige Verneinung aber der Richtigkeit der Regel an sich nicht im Mindesten schadet.

50.

Begnadigung und Amnestie.

Unter Begnadigung ist hier der theilweise oder ganze Nachlass einer gegen ein bestimmtes Individuum und wegen einer vereinzelten Handlung ausgesprochenen und rechtskräftig gewordenen Strafe verstanden; unter Amnestie aber die Erlassung nicht nur der Strafe, sondern selbst, falls sie noch nicht stattgefunden hatte, von jeder Untersuchung oder sonstigen amtlichen Handlung, und zwar dies angeordnet gegen ganze Gattungen von Personen, in der Regel in Beziehung auf politisches Verhalten.

In beiden Beziehungen sind in neuerer Zeit vielfache und bedeutende Fehler begangen worden, vor welchen zu warnen hohe Zeit ist. Die Fehler rühren theils aus Eitelkeit, falschem Mitleiden und Mangel an Nachdenken der Fürsten, theils aus einem tadelnswerthen Drange der Presse und der öffentlichen Meinung her, welcher seiner Seits wieder hervorgeht entweder aus einer schlaffen Gutmüthigkeit, aus einer sehr durchsichtigen Befreundung von Parteigenossen, oder endlich selbst aus der hinterlistigen Absicht, die Regierung zu schwächen.

Einzelne Begnadigungen schaden immer, wenn sie verkehrt, d. h. un-

verdient sind und kein allzu harter Spruch aus billigen und menschlichen Rücksichten zu beseitigen ist; doppelt natürlich, wenn sie sehr häufig oder in Masse vorkommen. Die Wirksamkeit der Strafgesetze wird dadurch erschüttert, und zwar nicht nur bei den zu Verbrechen geneigten Klassen der Bevölkerung, welche eine weitere Aussicht auf Straflosigkeit erhalten, sondern überhaupt, weil man sieht, dass das Staatsoberhaupt selbst denselben entgegentritt. Ausserdem kommen die Gerichte in eine falsche Stellung, indem es den Anschein erhält, als seien ihre Urtheile häufig unbillig und unverständig; damit aber wird eine der Hauptsäulen der bürgerlichen Ordnung untergraben. Es ist daher unbedingt zu rathen, dass Begnadigungen nur aus zureichenden Gründen des einzelnen Falles vorgenommen werden, und so sparsam, dass ihr Eintritt kein bemerkenswerther Factor in der Wahrscheinlichkeitsrechnung einer Straflosigkeit sein kann. Unter allen Umständen aber dürfen sie mit persönlichen Ereignissen und Schritten des Fürsten in keine Verbindung gebracht werden, also etwa mit einer Heirath, einer Kindtaufe, einem Geburtstage, einer Reise u. dgl. Einmal stehen solche Ereignisse in gar keinem logischen Zusammenhange mit der Rechtspflege und namentlich mit der Billigkeit oder Unbilligkeit gerichtlicher Urtheile, so dass es gegen alles verständige Denken in Staatsangelegenheiten geht, beides zusammenzubringen und die Verbindung gar als etwas höchst Löbliches darzustellen. Dann aber mögen die Fürsten wohl bedenken, dass sie durch einen solchen Zusammenhang ihrer Person mit den Strafurtheilen ihrer Popularität unendlich mehr schaden als nützen. Sie gewöhnen durch solche Begnadigungen, welche sie nicht aus Sachgründen sondern nach ihrer persönlichen Stimmung aussprechen, die Menge daran, die Erstehung einer Strafe als einen Akt persönlicher Willkühr, mindestens als die Folge unfreundlicher Härte und schlechten Willens zu betrachten. Da sie nun doch, und selbst beim äussersten Missbrauche des Begnadigungsrechtes, die grosse Mehrzahl der Bestraften nicht begnadigen, so ernten sie durch die unüberlegte Hereinziehung ihrer Persönlichkeit bei weitem mehr Hass als Dank. Ihr wichtiges persönliches Interesse ist, sich der Zuerkennung von Strafen, auf welche sie bei der bestehenden Gerichtsorganisation doch keinen Einfluss haben, so ferne als möglich zu halten. Zeitungsgerede über zu hoffende Begnadigungen bei dem Herannahen irgend eines Familien- oder persönlichen Ereignisses, oder darauf gerichtete Bittschriften sind grundsätzlich unberücksichtigt zu lassen, damit sich die Gewohnheit derselben verliere.

Amnestieen, also ins Grosse gehende Nichtausführungen der Staatsgesetze, sind immer sehr bedenkliche Massregeln. Von einer nachhaltigen Dankbarkeit zu reden, ist kindisch, so lange die Leidenschaften, welche die massenhaft strafbare Handlung erzeugt hatten, noch lebendig sind. Solchen

erscheint die Amnestie nur entweder als ein Zeichen der Furcht und Schwäche oder als ein nutzloses Bemühen um Beliebtheit. In der Regel werden sogar die gegen die bestehende Ordnung gerichteten Bemühungen durch die Aussicht auf Straflosigkeit und durch den Mangel an Kraft nur noch gesteigert. Welche Wirkungen haben die wiederholten Amnestieen in Italien, Spanien gehabt? Nur in zwei Fällen kann zu dieser Massregel gerathen werden. Einmal, als Anerbieten ehe der Kampf beginnt, wo also einerseits noch keine allzu schwere Verletzungen der Regierungsrechte vorgefallen sind, andererseits eine Aussicht auf Bestrafung wegen der bereits begangenen ungesetzlichen Schritte Viele zum äussersten Widerstande treiben könnte. Durch ein rechtzeitiges Anerbieten völligen Verzeihens und Vergessens können aufständische Schaaren gesprengt werden. Zweitens aber nach vollständig erlangtem Siege, wenn die Strafen nach allen Seiten hin erkannt und in Vollziehung sind, die Gegner sich vollständig unterworfen haben. Hier mag eine Fortsetzung der Strafübel die Wunde offen erhalten, und eine Missdeutung der Gnade ist nicht wohl möglich, weil einer vollständig siegreichen Regierung niemand Furcht unterlegt. So war die Begnadigung der Ausgewanderten durch den Consul Buonaparte eine richtige Massregel, da jene längst alle Hoffnung zu einem gewaltsamen Umsturze der neuen Einrichtung in Frankreich hatten aufgeben müssen. Eine Amnestie sich abtrotzen zu lassen von einer noch unbesiegten und feindselig gesinnten Partei ist der Gipfel der Schwäche und ein klares Bekenntniss der Unfähigkeit zur Vertheidigung des Rechtes.

51.

Lüge als Regierungsmittel.

Es wird sich freilich keine Regierung aufzeigen lassen, welche niemals zu einer Entstellung der Wahrheit ihre Zuflucht genommen hätte, sei es in der Form einer Aussprechung des Sachverhaltes von Thatsachen oder Gründen, sei es als Versicherung einer positiv unrichtigen Behauptung. Auch möchte sich wohl, ohne dass man gerade in einen abgeschmackten Rigorismus hinsichtlich der Nothlügen verfiele, nachweisen lassen, dass dies schliesslich immer ein Fehler war, selbst aus dem Gesichtspunkte der Klugheit. Allein nicht hiervon soll zunächst die Rede sein, sondern von einem regelmässigen, wohlüberlegten und als wesentliches Regierungsmittel verwendeten Systeme der Lüge. Wenn also z. B. von einem Regenten Jahre lang die Maske vorgenommen wird, als betrachte er Förderung der arbeitenden Klassen oder Verbreitung der Civilisation im Bereiche des ganzen Einflusses, oder Geltendmachung der freisinnigen Grundsätze einer früheren grossen Bewegung u. dgl., als die Aufgabe seines Lebens, während in Wahrheit die Selbstsucht seine einzige Triebfeder ist und er nur in deren Sinn wirklich handelt.

Ferner wenn man jede ehrliche und selbstständige Aeusserung der Gedanken systematisch und mit grausamer Strenge unterdrückt, dafür aber ein Gewebe von beliebig ersonnenen und den eigenen Planen dienenden Erfindungen an die Stelle setzt. Wenn man gegenüber von fremden Völkern die offenkundigsten Thatsachen mit eherner Stirne läugnet, unaufgefordert die bündigsten Zusicherungen gibt, Verhandlungen zur friedlichen Ausgleichung von Streitpunkten vorschlägt, dieselben aber im letzten Augenblicke scheitern macht: Alles, um die Zeit zur Vollendung der auf Bekämpfung und Unterdrückung der Getäuschten gerichteten Vorbereitungen zu gewinnen. Wenn es schliesslich keinen sichereren Beweis für die Unwahrheit irgend einer Sache gibt, als dass die Regierung sie für wahr ausgibt und dafür einzustehen erklärt. Wie verhält es sich mit einem solchen Verfahren, dasselbe als politisches Mittel betrachtet?

Dass auf die Dauer ein Lügen-System unhaltbar ist, weil Worte, welche mit den Thatsachen im Widerspruche sind, früher oder später sich in ihrer Nichtigkeit herausstellen, dann aber der Zorn und die Verachtung der Getäuschten um so grösser ist, je länger und gründlicher sie sich haben betrügen lassen, kann allerdings einem Zweifel nicht unterliegen; und in so ferne ist der Satz, dass Sittlichkeit die beste Politik sei, auch in dieser Anwendung richtig. Allein nicht so einfach ist die Antwort, wenn es sich von der Erreichung eines nahe gesteckten Zieles handelt und sich der Lügende mit dem »après nous le déluge« begnügt. Hier muss vielmehr unterschieden werden zwischen innerer und äusserer Politik. — Es ist, wie die Erfahrung schon wiederholt bewiesen hat, keineswegs unmöglich, im inneren Staatsleben an die Stelle der Wahrheit eine vollkommen falsche Darstellung der Sachlage zu setzen und dieselbe zur allgemeinen Ueberzeugung zu bringen; aber freilich unter einer Bedingung. Man darf nicht auf halbem Wege stehen bleiben, auch vor keinem Mittel der Hintansetzung der Wahrheit und der Verbreitung der Täuschung zurücktreten, so gewaltthätig und unverantwortlich es an sich auch sein mag. Natürlich muss bei solchem Plane auf der einen Seite jede Spur von Pressfreiheit unterdrückt werden; im Nothfalle durch persönliche Vernichtung unabhängiger Schriftsteller, durch unbedingte Kneblung der Zeitungen, durch strengste Ueberwachung jedes literarischen Verkehrs mit dem Auslande. Sodann ist die öffentliche Rede, in welcher Form immer sie stattfinde, also die Predigt, der Unterricht in allen Lehranstalten, die Ansprachen bei feierlichen Gelegenheiten, mit unerbittlicher Folgerichtigkeit unter Aufsicht zu nehmen. Endlich dürfen Bibliotheken und Leseanstalten nur solche Schriften erwerben, welche ihnen erlaubt werden. Auf der andern Seite aber muss an die Stelle des so erzeugten Vacuums mit rücksichtslosester Keckheit das gesetzt werden, was man glauben machen will, mittelst einer monopolistischen Tages-

presse, eines Ankaufs frecher Sophisten, einer Verfälschung von Urkunden, einer planmässigen und selbst das Erstaunlichste nicht scheuenden Zurichtung der Geschichte. Wenn auf solche Weise Niemand bei augenscheinlichster Gefahr an Leib und Leben die Wahrheit sagen und die Unwahrheit aufdecken kann, Keiner etwas vornimmt, was nicht in dem beabsichtigten Systeme ist: so kann allmälig innerhalb des beherrschten Kreises und so lange die Springfedern nicht nachlassen wenigstens bei der grossen Menge Unglaubliches zu Stande gebracht werden, und die Regierung mag dann nicht nur im Innern, sondern auch von Innen heraus gegen Aussen auf diesem ganz künstlich bereiteten Boden handeln. Dass es aber sogar lange in solcher Weise geht, beweist vor Allem die spanische Inquisition. Aber es muss nochmals wiederholt werden, dass es an dem grausamen Muthe nicht fehlen darf, alle nothwendigen Mittel ohne Erbarmen und ohne Gewissensregung zu ergreifen, und dass es im Anfange, welcher noch ziemlich gemässigt sein kann, an der physischen und gesetzgebenden Macht nicht gebreche. Später findet sich letztere schon von selbst. — Anders verhält es sich mit dem Auslande. Diesem die Wahrheit auch nur auf einige Zeit in solcher systematischen Weise zu verhehlen und zu verfälschen, ist unmöglich, selbst wenn der Versuch mit grosser Keckheit gemacht und mit starker Macht unterstützt würde. Die Mittel zur negativen und zur positiven Lüge können hier nicht so unmittelbar und nicht so allgemein wirken, dass nicht zahlreiche Lichtstrahlen durch die künstlich verdunkelte Atmosphäre durchdrängen. Die Versuche zu Verschleierungen und Verdrehungen werden hier in ihrer Blösse dargelegt; Scharfsinn und Sachkenntniss lehnen sich leidenschaftlich gegen die Zumuthung blinden Glaubens auf. Bedrohte und Verfolgte flüchten sich in's Ausland und reden dort um so lauter; es bildet sich wohl eine eigene, rührige und natürlich sehr wenig wohlwollende Literatur aus ihren Erzeugnissen. Bei den fremden Völkern kömmt gerechte Furcht vor den Unternehmungen einer so gewissenlosen Politik der Ehrlichkeit zu Hülfe, nationelle Abneigung wirkt wohl mit. Zufall und selbst absichtliche Förderung fremder Regierungen bringt die ächten Urkunden und ängstlich verheimlichte Thatsachen zu Tage. Ja es ist sogar höchst wahrscheinlich, dass es in dem gegen das Lügensystem entstehenden Kampfe auch gegnerischer Seits nicht immer bei der einfachen Wahrheit bleiben, sondern den Angegriffenen gelegentlich noch Schlimmeres und Weiteres nachgesagt werden wird, als er wirklich begangen hat, während ihm selbst durch sein eigenes Gebahren und dessen Folgen alle Mittel zur Widerlegung und wenigstens Mässigung der Beschuldigungen versagt sind. Glaubt ihm doch Niemand, auch wo er etwa die Wahrheit sagt.

So kann es sich denn allerdings begeben, dass ein und dasselbe System der Unwahrheit im In- und im Auslande geradezu entgegengesetzte Wirkungen

erzeugt. Dort, Gewinnung für eine bestimmte Richtung, vielleicht selbst eine Begeisterung für dasselbe; hier, tiefe Abneigung gegen Plane und Menschen, Verachtung wegen der angewendeten Mittel. Dadurch aber mag leicht ein sittlicher Abgrund zwischen beiden gegraben werden, dessen unübersetzbare Kluft selbst während der Zeit des inländischen Glaubens an die Lüge einen guten Theil der dadurch erschlichenen Vortheile ausgleicht.

52.

Kleine Residenzen.

Riehl hat auf das Verkehrte und Widernatürliche der »künstlichen Städte« aufmerksam gemacht. Die Sache hat aber noch ganz andere und weit nachtheiligere Folgen, als die von ihm auf seinem Standpunkte hervorgehobenen, wenn eine solche künstliche Stadt, wie so häufig der Fall ist, zur Haupt- und Residenzstadt, namentlich eines kleineren Staates, gemacht wird. Nichts ist begreiflicher, als dass die Fürsten versuchen, ihrem zu keinem eigenen Leben gedeihenden Wohnorte durch Verwendung von Staatsmitteln Leben, Wohlstand, Bevölkerung, oder wenigstens den Anschein von alle dem zu geben. Theils ist ihnen der Aufenthalt an einem todten und hinsiechenden Orte selbst unangenehm; theils schämen sie sich an dem Vergleiche mit andern besseren und ansprechenderen Städten. An Vorwänden zu einer künstlichen Hebung fehlt es dann aber niemals; und jeder Fürst sucht in solchem Falle noch seinen besondern Neigungen und Liebhabereien Vorschub zu leisten. Abgesehen davon, dass man alle Arten von Behörden in die Hauptstadt zusammenzieht, auch wenn sie anderwärts naturgemässer bestellt wären, wird der eine Regent eine möglichst grosse Garnison dahin legen, dazu aber Kasernen, Ställe, Arsenale u. s. w. neu bauen, welche anderwärts bereits unentgeltlich vorhanden sind; ein Anderer wird Kunstsammlungen und Anstalten anzulegen suchen, um Fremde anzulocken; ein Dritter sucht vielleicht durch Verpflanzung einer Universität oder sonstiger Unterrichtsanstalten, deren richtiger Sitz anderwärts wäre, zu helfen; in jetziger Zeit wird vielleicht gegen die Natur der Verkehrsverhältnisse und überdies mit ungeheuren Kosten ein Knotenpunkt für Eisenbahnen geschaffen, werden die Züge nicht zur Beförderung sondern zum Liegenbleiben eingerichtet, u. s. f.

Dies Alles verursacht höchst bedeutende und immer sich wiederholende Kosten, so dass der im Laufe der Zeit auf die Hebung der Residenz verwendete Gesammtaufwand selbst in kleineren Verhältnissen nach Millionen und abermals Millionen berechnet werden muss, ganz abgesehen von den sich beständig und in Tausenden von Fällen wiederholenden Beschwerden und Ausgaben für die einzelnen Landeseinwohner, welche auf solche Weise zum Besuche der Residenz genöthigt sind. Das Schlimmste dabei ist aber, dass schliesslich doch nichts Bedeutendes erreicht wird. Die an verfehlter

Stelle und ohne eine natürliche gewerbliche Grundlage angelegte Stadt wird durch alle Staatsbauten und Hereinzwingung von Bewohnern doch niemals ein Mittelpunkt für Thätigkeit und Verkehr, ein freiwillig aufgesuchter Aufenthalt für wohlhabende Familien, ein regelmässiger Zielpunkt für Reisende, bleibt immer armselig, langweilig und verkommen; und während mit dem zehnten Theile des hier verschwendeten Geldes andere von der Natur begünstigte oder durch reichliche Verkehrsbedingungen gehobene Städte zu etwas Bedeutendem und selbst Glänzendem hätten gemacht werden können, wächst hier das Gras unaufhaltsam unter den Füssen der wenigen gelangweiligten Lieutenants, Gerichtsräthe und Juden, und bieten die Häuserreihen doch immer nur das Bild einer aus einzelnen Prachtbauten und einer Anzahl von armseligen Hütten zusammengesetzte Hanswurstjacke, sieht Flitterstaat und Armuth aus allen Fenstern.

Vorkehrungsmassregeln gegen einen solchen Unsegen, wenn er einmal besteht, lassen sich nicht wohl angeben; der Möglichkeiten sie zu umgehen sind zu viele. Allein eine wichtige politische und moralische Forderung an alle Fürsten ist es, hier den ersten Schritt zu vermeiden und nicht aus Laune, im vorübergehenden Aerger oder aus Bau- und Schaffungslust eine künstliche Residenzstadt anzulegen, vielmehr bei der Wahl und Beibehaltung der Hauptstadt lediglich die natürlichen Verhältnisse in's Auge zu fassen. Die Gründung eines Versailles, Ludwigsburg, Karlsruhe, Pirmasens, wohl selbst München u. s. w. ist nicht nur eine Todsünde gegen den Geschmack, sondern auch ein bleibender Krebsschaden für das Land.

53.

Nicht discutable Regierung.

Eines der Werkzeuge des zweiten französischen Kaiserthumes soll den Ausspruch gethan haben: »Unsere Regierung ist nicht discutabel.«

Dies kann einen doppelten Sinn haben. Einmal mag es heissen: die Grundlage unseres Bestehens hält keine Prüfung aus, sei es in Beziehung auf den thatsächlichen Ursprung, sei es hinsichtlich der zur Gewinnung eines Scheines von Recht angewendeten Mittel. Es mag aber auch gesagt sein, die Handlungsweise des bestehenden Regimentes ertrage eine Besprechung nicht, und es sei unmöglich, die Gründe oder die Folgen zu untersuchen vom Standpunkte des Sittengesetzes, des Rechtes, der Staatskunst oder der Wirthschaftslehre.

Offenbar wäre der erstere Grund des auferlegten Stillschweigens von geringerer Bedenklichkeit. Eine Regierung mag durch Gewalt und List zu Stande gekommen sein und doch allmälig sich befestigen, weil sie den Bedürfnissen des Volkes und seinen Neigungen entspricht. Haben doch die meisten der bestehenden keinen besseren Ursprung. Allerdings bleibt ein

nicht zu rechtfertigender Beginn für lange Zeit ein schwacher Punkt, der zu leichten und unbeantwortbaren Angriffen Raum gewährt, und Gegner versäumen es nicht leicht diese Gelegenheit auszubeuten; allein daran allein wird eine Macht nicht scheitern. Möglicherweise kann sogar durch ein offenes Eingeständniss der feindlichen Waffe die Spitze abgebrochen werden; vorausgesetzt freilich, dass man der Zufriedenheit mit den Leistungen genugsam sicher ist. — Schlimmer ist es, wenn die zweite Auslegung die richtige wäre. Es kann zwar viel in der Welt todtgeschwiegen oder, was damit Hand in Hand geht, falsch dargestellt werden, so z. B. eine einzelne Gewaltthat, Nichtbefriedigung örtlicher oder sonst engerer Bedürfnisse, schlechte Geldwirthschaft, Unrecht oder Widersinn in auswärtiger Politik; allein wenn die praktischen Folgen sich allmälig fühlbar machen durch schwere Steuern, schlechte Beamte, Verfall der Gewerbe und des Handels, Verblassen oder Verderbniss der Literatur: dann fängt auch die Menge an zu denken; später redet sie auch; endlich wird sogar gedruckt trotz aller Hindernisse. Kommt dazu dann noch eine einzelne recht bezeichnende Handlung, so kann sie wie ein Blitzstrahl die Nacht erhellen und den Abgrund zeigen, in welchen man gefallen ist. Mit der nun eröffneten Discussion ist aber auch, wo nicht unmittelber das Ende, so doch die Möglichkeit zu einem solchen vorhanden.

Es zeugt bei Betheiligten von Verstand, eine solche Sachlage einzusehen, und die cynische Selbsterkenntniss wird klüglicherweise vor falschen Schritten in der Richtung von Pressfreiheit, Kammerverhandlungen u. s. w. abhalten; allein die Richtung dieser Erkenntniss beweist zu gleicher Zeit auch die Hohlheit des ganzen Zustandes. Eine in der That nicht discutable Regierung hat aus zwei Gründen keine Zukunft: erstens, weil sich die Menschen den Mund nicht für alle Zeit zubinden lassen; zweitens, weil die Heillosigkeit der Zustände hinter dem Schirme des Stillschweigens und in folgerichtiger Entwickelung der schlechten Grundlage bald genug unerträglich werden muss.

54.

Phantasie als politisches Agens.

Von den verschiedenen geistigen Eigenschaften, welche einen Einfluss auf die öffentlichen Angelegenheiten haben, erfordert keine eine umsichtigere Berechnung des Staatsmannes, als die Phantasie, das heisst die Fähigkeit sich Bilder von Zuständen zu machen, welche in der Wirklichkeit nicht vorhanden sind. Dieselbe kann in politischen Dingen nach zwei entgegengesetzten Seiten hin schädlich und selbst sehr gefährlich wirken. Einmal, insoferne sie eine völlige Hoffnungslosigkeit der Zustände, welche in der Wirklichkeit nicht vorhanden ist, vorspiegelt, dadurch aber den Muth

bricht und eine ruhige Abwägung der in der That bestehenden Gefahren und der Abwehrmittel verhindert. Auf der andern Seite aber, wenn sie nicht bestehende Kräfte und Hülfen vorgaukelt, dadurch zu tollkühnen Entschlüssen bewegt und rechtzeitiges Zurathehalten der wirklich verfügbaren und wirksamen Mittel verhindert. Im letztern Falle ist das Uebel um so grösser, als bei einer durch eine üble Erfahrung aufgedrängten Erkenntniss der Wirklichkeit die grundlose Zuversicht in das entgegengesetzte äusserste Extrem, in eben so grundlose Hoffnungslosigkeit, umzuschlagen geneigt ist.

Dass sich ein Staatsmann, welcher auch nur entfernt dieses Namens werth ist, nicht selbst durch blosse Phantasiegebilde verführen lässt, versteht sich freilich von selbst; allein seine Aufgabe ist auch, die Phantasie der Menge richtig zu würdigen und dieselbe sachgemäss zu behandeln. Im Allgemeinen ist es unzweifelhaft das Richtigste, durch aufrichtige Darstellung der Verhältnisse eine besonnene Verstandesansicht von den öffentlichen Angelegenheiten im Allgemeinen und von einzelnen Gefahren insbesondere zu verbreiten, so dass weder ein panischer Schrecken einreisse, noch eine leichtsinnige Ueberschätzung der Vortheile stattfinde. Allein mit der blossen Dämpfung der Einbildungskraft ist es doch nicht immer gethan, auch diese nicht unter allen Umständen das richtige Verfahren. Es können sich vielmehr Fälle ereignen, in welchen anscheinend im Sinne einer durch Furcht erhitzten Phantasie zu handeln ist, um diese nicht durch Widerspruch oder Gleichgültigkeit noch mehr zu steigern, vielmehr Zeit und Vertrauen zu gewinnen; ebenso andere Fälle, in welchen eine rege Phantasie benützt werden kann zur eifrigen und über gewöhnliche Leistungen hinausgehenden Unterstützung der für nöthig erachteten Massregeln. Ein solches Verfahren ist kein unwürdiges Spielen mit einer Lüge, sondern eine verständige Benützung der gegebenen Umstände.

So mag bei einer pestartigen Krankheit manche Massregel von der Regierung ergriffen oder wenigstens geduldet werden, von welcher vernünftigerweise eine Milderung des Uebels oder eine Bewahrung vor demselben nicht zu erwarten steht, die aber die Phantasie beschäftigt und dadurch zur Beruhigung der in sinnlose Furcht gerathenen Gemüther beiträgt. Zum Beispiel das Anzünden von Feuern auf öffentlichen Plätzen, das Lösen von Geschütz, die Aufstellung von Abhaltungscordons in unschädlicher Form, der Verkauf zwar nutzloser aber unschädlicher Bewahrungsmittel. Natürlich darf die Veranstaltung nicht von der Art sein, dass die Krankheit etwa gar dadurch gefördert würde, (wie durch Bittgänge oder Ausstellung von Reliquien wohl geschehen könnte;) ist sie aber einfach gleichgültig, so wird Zeit gewonnen, die Menge gewöhnt sich allmälig an das Uebel, die erweckte Hoffnung lässt Verzweiflung nicht aufkommen. Oder es mag,

wenn bei einem drohenden feindlichen Einfalle ein panischer Schrecken alle Besinnung und alle Hülfsmittel zu lähmen droht, durch eine künstliche Schaustellung von Truppen, Kriegsgeräthen u. s. w., durch eine Aufwerfung von Verschanzungen, auch wenn dieselben keinen wahren militärischen Zwecken dienen, durch Verbreitung günstiger Nachrichten über bevorstehende Bündnisse, für den Augenblick und bis zur Wiedergewinnung der Ueberlegung entgegenwirkt werden.

Auf der andern Seite kann, wo ein verzweifelter Kampf mit einem mächtigen Feinde bevorsteht, die Phantasie des Volkes zu begeisterter Antheilnahme aufgeregt werden durch öffentliche Aufzüge und ungewöhnliche Anwerbungen, durch Schaffung neuer Truppentheile, von welchen sich die Menge Ungewöhnliches verspricht, durch absichtliche Steigerung des Kriegslärmens, damit sich die Einbildungskraft eines Jeden mit der Nothwendigkeit und den Mitteln ausserordentlicher Massregeln beschäftige, durch Verheissung ausserordentlicher Auszeichnungen, u. dgl. In andern Fällen leistet vielleicht die Aufstellung von Denkmalen, die Annahme von auffälligen Symbolen, die Anordnung allgemeiner Feste oder auch Busstage einen gleichen Dienst. Von vortrefflicher Wirkung sind schon oft schwungvolle, die Einbildungskraft ausfüllende Anreden oder Proclamationen gewesen, wie solche namentlich begabte Feldherrn zu erlassen gewusst haben. Ist es doch bekannt, was durch solche Mittel in Frankreich beim Ausbruche des Revolutionskrieges, in Preussen im Jahre 1813 geleistet worden ist. Je empfänglicher ein Volk für äussere Eindrücke ist, desto grösseren Einfluss wird auch eine richtig berechnete Aufregung haben. Von selbst versteht sich freilich, dass die regelmässigen und prosaischen Mittel zu Erreichung des beabsichtigten Zweckes über solchen dichterischen Versuchen nicht versäumt werden dürfen. Durch Einbildungskraft allein kann etwas Dauerndes nicht erreicht, stofflich Nothwendiges nicht ersetzt werden; allein sie kann möglicherweise mächtig mitwirken, und ein Versuch ist um so unbedenklicher zu machen, als ein Fehlschlagen nichts verdirbt, sondern eben nur ein Gewinn nicht gemacht wird.

55.

Unentschlossenheit.

Unentschiedenheit in politischen Dingen hat einen doppelten Nachtheil: einmal lässt sie die richtige Zeit zum Handeln versäumen; zweitens führt sie in der Regel auch noch zu halben Massregeln. Welche Nachtheile aber aus dem Einen und dem Andern entstehen, hat wohl keine Zeit noch so deutlich und so häufig gezeigt, als gerade die Gegenwart. Der Satz de Maistre's, dass mehr Angelegenheiten durch Feigheit zu Grunde gerichtet

werden, als durch Unvorsichtigkeit, ist doppelt wahr von dem durch Zögerung angerichteten Schaden.

Der Ursachen politischer Unentschlossenheit sind es aber mehrere. Der Fehler mag herrühren von allgemeinem Mangel an scharfem Urtheile und an Charakter bei entscheidenden Personen. Oder aber es wird die Halbheit herbeigeführt durch den Widerwillen, in ein neues unfreiwillig aufgedrungenes System überzugehen, und durch Hintergedanken und Hoffnungen auf eine Wiederherstellung des Alten. Endlich kann selbst einem gewöhnlichen Verhältnissen gewachsenen Manne der Muth zu einem Entschlusse fehlen, wenn die innere oder äussere Lage des Staates so schwierig ist, dass ein falscher Schritt ins Verderben zu stürzen droht.

Es fällt in die Augen, wie schlimm diess Alles ist, weil eine durchgreifende Hülfe kaum zu erwarten steht, am wenigsten durch irgend eine bestimmte Staatseinrichtung zu bewerkstelligen ist.

Rührt die Unentschlossenheit aus allgemeiner persönlicher Unzureichenheit, so ist natürlich gar nichts zu hoffen. Der Mensch wird durch Erfahrung vielleicht vorsichtiger, niemals aber talentvoller oder tapferer; und es ist zwar möglich, Anstalten zu errichten, welche für Anträge und für gute Rathschläge sorgen, nicht aber, ein Verständniss derselben und einen Willen zu erzwingen. Hier besteht einfach ein Unglück, welches nur bei einem Wechsel der Personen wieder aufhört.

Nicht viel günstiger steht es in dem Falle eines schlechten Willens, sich in neue Zustände zu fügen. Hier mag allerdings üble Erfahrung bekehren, da keineswegs Einfalt und Schwäche mit solchem Widerstreben verbunden zu sein braucht: allein einmal ist dann der Schaden jedenfalls bereits erlitten, vielleicht in unwiederbringlicher Weise, und Besserung zu spät; zweitens ist auf eine wirkliche Umwandlung wenig zu rechnen. Von Jugend an gehegte Anschauungen und Vorurtheile sind schwer vollständig auszurotten, am wenigsten bei Solchen, welche an die Durchführung ihres Willens gewöhnt sind und Widerspruch wenig haben ertragen lernen. In der Regel wird hier nur förmliche Nöthigung und Drohung von noch Schlimmerem etwas bewirken; und auch dann bleiben zwei grosse Uebel. Auf der einen Seite ein, in der Regel ganz gerechtfertigtes, Misstrauen; auf der andern Seite ein Hass gegen die Zwingenden und vor Allem gegen deren Stimmführer, selbst wenn diese in die unmittelbare Nähe berufen werden mussten und dem Scheine nach die nächsten Gehülfen geworden sind.

Am besten noch ist der dritte Fall, trotzdem dass er der schlimmste zu sein scheint. Hier kann doch klare Einsicht in die Unvermeidlickeit eines Entschlusses und in die Gefahr einer Zögerung zu einer Aufraffung und zu einer tapferen Durchführung des Beschlossenen bewegen; und dass diese Einsicht einem sonst nicht untüchtigen Manne komme, ist nicht un-

wahrscheinlich. Eine klare und feste Entschlossenheit der öffentlichen Meinung, der Presse und der Ständeversammlungen aber mag eine solche Wendung zum Bessern mächtig fördern, vorausgesetzt, dass eine wirkliche Kraft sich zeige, und nicht blos ein Wortgeklingel von »Gut und Blut«. Diess aber um so leichter, als es ungerecht wäre, eine Unentschlossenheit dieser Art ohne Weiteres einem wirklichen Mangel an Muth zuzuschreiben. Zum guten Theile kommt sie auf Rechnung der durch die gesteigerte Gesittigung höchst verwickelten Verhältnisse, und namentlich der durch die riesenmässige Entwickelung der materiellen Interessen vermehrten Beschädigungsmöglichkeit; vielleicht auch auf Rechnung eines besonders tief gehenden sittlichen Ernstes in der Auffassung der Regentenpflichten, welcher sich dann ebenfalls geltend macht, wenn die Ueberzeugung gewonnen ist, dass es Pflicht sei zu handeln.

2.

Ueber Bureaukratie.[1])

Seit verhältnissmässig kurzer Zeit ist aller Orten und bei den verschiedensten Gelegenheiten von »Bureaukratie« die Rede. In der Regel

1) Zuerst erschienen in der Tübinger Zeitschrift für St.W., 1846, S. 330 fg. — Der früher, meines Wissens wenigstens, nicht bearbeitete Gegenstand ist seitdem mehrfach erörtert worden. — Zuerst ist zu nennen: F. Rohmer, Deutschlands alte und neue Bureaukratie. München, 1848. Zunächst politische Flugschrift und in naivster Weise Selbstempfehlung zu einem Ministerium, enthält diese Erörterung über vor- und nachmärzliche Bureaukratie doch auch manches allgemein bedeutende und geistreiche Wort. Dem Verfasser zufolge ist Bureaukratie da vorhanden, wo an der Stelle leitender Staatsmänner Bureaumänner stehen, und ihr Charakter ist Formalismus, welcher die Besonderheiten des Lebens nach der starren, mechanischen und abstracten Regel misst. Als einziges aber auch sogleich wirksames Mittel gegen das Uebel wird die Uebertragung der Leitung an geistreiche Staatsmänner genannt. — Allerdings weit früher (1792) geschrieben, aber doch erst itzt veröffentlicht sind W. von Humboldt's Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Breslau, 1851. Ob die kleine Schrift viel zur Vermehrung des Ruhms ihres Verfassers beiträgt, mag dahingestellt bleiben; jeden Falles ist der Grundgedanke, den Staat auf die Sorge für das sogenannte negative Wohl der Bürger, also wesentlich auf Rechtspflege, zu beschränken, ein verfehlter und veralteter. Für die hier vorliegende Frage kommt die Arbeit insoferne in Betracht, als eine übergrosse Zahl von Berufsbeamten und Vielschreiberei unter den Folgen des Hinausschweifens über die richtigen Gränzen der Staatsthätigkeit angegeben ist. — Nicht ohne Gedanken, aber im Wesentlichen verkehrt und vielfach auch nur phrasenhaft ist die Abhandlung: der bureaukratische Staat nach seinem Ausgangspunkt und Ziel. (In der D. Viertel-J.Schr., 1857, H. 3, S. 107—147.) Der Zweck ist, in wesentlich socialistischer Auffassung, die Nothwendigkeit einer vollkommenen Umgestaltung des Lebens des Einzelnen, der Gesellschaft und des Staates nach neuer Aufgabe und mit neuem Organismus zu zeigen; die Bureaukratie aber erscheint dabei nicht als ein Fehler und Auswuchs, sondern als die nothwendige Folge der itzigen Lebens- und Staatsauffassung. — Ziemlich leicht gehalten aber klar und verständig ist Brater's Artikel „Bureaukratie" in Bluntschli's Staatswörterbuch, Bd. II, S. 293—300. Als Bureaukratie wird, in sichtbarer Anlehnung an Rohmer, blos formales Regieren durch ein kastenhaftes Beamtenthum betrachtet, und ihr Grund gefunden in der grossen Thätigkeit des Staates der Neuzeit, wenn solche nicht durch staatsmännischen Verstand und Willen geleitet und durchgeistigt sei. — Ausführlich und mit Eingehen auf viele mehr oder weniger verwandte Fragen wird endlich der Gegenstand erörtert in zwei Abhandlungen H. von Gagern's, nämlich in dem Art. „Bureaukratie" in Welcker's Staatslexicon, 3. Aufl., Bd. III, S. 179—220, und „Centralisation und Selbstregierung des Volkes", das., S. 417—481. Der Hauptgedanke ist: dass eine Folge der neueren Staatsideen eine grosse Steigerung der Aufgabe sei, welcher denn der Staat ausschliesslich durch seine Organe habe genügen wollen mit Ausschluss des nicht im Amte stehenden Volkes. Allerdings haben die Beamten viel Gutes gewirkt, so lange sie die Geistesaristokratie gewesen; dem sei nun aber nicht mehr so, daher allgemeine Klage über sie und ihre Bevormundung. Diese Klagen seien jedoch nicht alle gerecht, sondern treffen manchfach den Staat als solchen, der nun einmal nach dem Loose aller menschlichen Dinge nicht vollkommen sei. Freie Institutionen werden als das beste Hülfsmittel gegen die wirklichen Fehler der Bureaukratie angegeben. In dem Aufsatze über Centralisation ist namentlich eine eben so ausführliche als scharfe Beurtheilung der oben genannten Abhandlung in der D. Viertel-J.Schr. zu bemerken. — Dass die vorstehenden neueren Behandlungen des Gegenstandes bei der hier vorliegenden Ueberarbeitung der ursprünglichen Abhandlung benützt sind, versteht sich von selbst.

nicht in wohlwollendem und billigendem Sinne; und zwar vereinigen sich zu Klagen über diesen gemeinschaftlichen Feind Stände und Einzelne, deren Ansichten und Zwecke sonst sehr von einander abweichen. Was ist nun der scharfe Begriff des, vom Philologen als barbarisch zu verurtheilenden, Wortes? Beweist sein später Gebrauch irgend eine neue Gestaltung in Staat und Gesellschaft; oder hat sich nur jetzt eine Bezeichnung für etwas längst Vorhandenes gefunden, welches dadurch deutlicher zum Bewusstsein gekommen ist? Ist es vielleicht nur eine sinnlose Mode-Redensart, die nach kurzer Zeit als veraltet und abgeschmackt gelten wird? Wenn Letzteres aber nicht, wie hat sich die Wissenschaft und wie das Leben zur Sache, welche damit bezeichnet wird, zu verhalten?

Ganz unbekannt und ungebraucht war das Wort allerdings schon seit einer Reihe von Jahren nicht; aber es wurde in einem ganz anderen Sinne angewendet. Nach dem Vorgange von Malchus (in seiner Politik der Staatsverwaltung) bezeichnete man als »bureaukratisches« System diejenige Einrichtung der Ministerien oder sonstiger höherer und mittlerer Verwaltungsbehörden, bei welchen die Geschäfte nicht collegialisch berathen, sondern vom Vorstande an einzelne Referenten gegeben und von diesen für seine selbstständige Entscheidung vorbereitet werden. Selbst die früheren Ausgaben des Welcker'schen Staatslexikons kennen z. B. noch keinen andern Sinn des Wortes[1]).

Jetzt aber ist von der Bureaukratie die Rede als von einer gesellschaftlichen Gewalt oder von einem Regierungssysteme; auch wohl, wenn die Betheiligung eines Einzelnen bei solcher in's Auge gefasst wird, als von einer Summe gewisser Eigenschaften, welche in gar keiner Beziehung stehen zu der eben erwähnten Form der Behörden-Organisation. Es ist jeden Falles etwas Weiteres und Grösseres, etwas Lebenskräftiges.

Aber eben so gewiss soll auch damit immer ein Tadel ausgesprochen werden. Niemand hat sich noch dazu selbst bekannt, ein »Bureaukrat« zu sein; niemals werden Ansichten oder Zweck und eigener Nutzen der Bureaukratie als ein triftiger Grund, als ein Anlehnungspunkt genannt. Es steht also dieselbe in keinem Falle auf gleicher Linie mit Aristokratie, Radikalismus, monarchischem Prinzipe, Parlamentarismus, Orthodoxie oder freisinnigem Kirchenthum. Diese bilden den Mittelpunkt von Parteien, haben Anhänger, welche sich ihrer Theilnahme und Anhänglichkeit berühmen, ihre Förderung ist Gegenstand offen anerkannter Wünsche und Bestrebungen.

Der Tadel aber, welcher gegen die Bureaukratie ausgesprochen wird, ist wieder ein in sich sehr verschiedener. Der Standesherr, der Deutschkatholik, der Jesuitenanhänger, der Baumwollenspinner, der Mann des Wider-

1) Eine ausführliche und sehr Beachtenswerthes enthaltende Erörterung über diesen Begriff der Bureaukratie s. in Gagern's Artikel „Bureaukratie", S. 179 fg.



spruchs in einer ständischen Kammer, der landflüchtige Flugschriften-Verfasser sind wundersam einstimmig in der Verwerfung, im verachtenden Hasse gegen die Bureaukraten. Unmöglich können nun aber diese Alle das Nämliche meinen, weil sie so weit entfernt sind, das Nämliche zu wollen.

Der nächstliegende Gedanke ist, dass man mit dem neuen Worte, welches noch keine amtliche Geltung habe, und womit also auch Niemand (etwa gerichtlich) sich selbst gekennzeichnet erklären könne, nur eben die **Regierung** bezeichnen wolle, soweit man diese zu tadeln gedenke; dass man sich also durch seinen Gebrauch klüglich sicher zu stellen und überdiess noch in wohlfeiler Weise tiefdenkend und staatlich hochgebildet zu bezeigen beabsichtige. — Dem ist doch aber nicht also. Allerdings versteht man unter Bureaukratie irgend eine Richtung oder Thätigkeit irgend einer Regierungsgewalt; allein das Wort ist nicht gleichbedeutend mit Regierung selbst. Keinem Menschen, und wäre er noch so unzufrieden gewesen mit Sir Robert Peel's Kornbill, ist es beigegangen, dieselbe als ein Erzeugniss der englischen Bureaukratie zu bezeichnen. Man spricht in Frankreich wohl davon, dass die Bureaus etwas nicht begreifen, dass sie keine Gemeindefreiheit wollen, träge in einem alten Geschäftsgeleise bleiben; allein noch Keiner hat gefürchtet, dass die französische Bureaukratie den Klerus zu gewinnen oder den Pabst seiner weltlichen Herrschaft zu berauben trachte, die Pressfreiheit unterdrücke, das linke Rheinufer an sich zu reissen suchen werde. Man weiss sie und die Regierung wohl aus einander zu halten. Man behauptet einer Seits dass die preussische Bureaukratie keine kräftigen Massregeln zum Schutze dieser oder jener Gewerbethätigkeit wolle, und man kann anderer Seits täglich in Hamburg hören, dass sie ihren Welthandel nicht von preussischen Bureaukraten regeln lassen können: aber man sagt nicht, die österreichische, badische oder württembergische Bureaukratie sei Schuld an dem Abschlusse der Concordate. Der deutsche Vaterlandsfreund beklagt tief die Nichtigkeit oder den üblen Willen des Bundestages; allein der Bureaukratie misst er die Schuld nicht zu. Man sprach in Neapel mit der grössten Verachtung von der Bureaukratie; allein dennoch wurde nicht ihr die Begünstigung der Jesuiten, der Zoll auf fremde Bücher, die krampfhafte Zurückweisung aller freiheitlichen Institutionen Schuld gegeben. Man wusste, dass diess anders zusammenhieng. — Also Bureaukratie und Regierung sind nicht gleichbedeutend; jenes Wort ist nicht etwa nur ein, durch Censur und Pressprocesse räthlich gewordener oder durch constitutionelle Gebräuche eingeführter, Euphemismus.

Eben so wenig decken sich aber etwa die Begriffe Bureaukratie und **Vielregieren**. Es mag sein, — weiter unten wird davon mehr die Rede werden, — dass unnöthiges Regieren eine gewöhnliche Eigenschaft der Bureaukratie ist. Allein gar mancherlei Vorwürfe, welche man so ziemlich allge-

mein glaubt, der Bureaukratie machen zu sollen, lassen sich doch keineswegs nur auf den Fehler einer bloss äusserlichen und formalen Thätigkeit und des Einmischens in Dinge, welche besser sich selbst erledigen würden, zurückführen. Wenn, wie wohl geschieht, einem Bureaukraten beschränkter Hochmuth, Unkenntniss des wirklichen Lebens, stumpfsinniges Beharren beim Hergebrachten, Beruhigung beim Befehle wenn auch kein Erfolg sich zeige, zugeschrieben wird, so sind diess andersartige Fehler. Zuweilen wird der Bureaukratie vorgeworfen, dass sie wichtige gesellschaftliche oder staatliche Aufgaben gar nicht fasse, also nicht einmal einen Anfang zu ihrer Lösung mache: dann ist selbstredend von irgend welcher Schreiberei keine Rede. Und eben so hat mit dieser Sünde der Tadel nichts gemeinschaftlich, dass die Bureaukratie sich mit dem ganzen staatlichen Leben verwechsle, dasselbe in sich aufgegangen erachte. Eine solche Selbstüberschätzung hat eine nichtige formelle Thätigkeit nicht nothwendig im Gefolge.

Noch weniger bezeichnet man mit dem neubeliebten Ausdrucke die absolute Regierung, in so ferne diese etwa einer ständischen Thätigkeit widerstrebt oder eine solche ganz verhindert. Es mag sein, dass gerade dieses letztere staatliche Lebenselement der Bureaukratie wesentlich zuwider ist: allein diese und unbeschränktes Fürstenthum sind dennoch nichts weniger als das nämliche. Auch ist der Widerwille der Bureaukratie gegen Volksvertretung keineswegs ihr einziger oder auch nur ihr hervorstehendster Charakterzug. Es kann eine Bureaukratie in einem Lande geben, welches ständische Einrichtungen weder hat noch verlangt; und es kann sich dieselbe in einem constitutionellen Staate auch in Dingen, welche zu der ständischen Wirksamkeit in gar keiner Beziehung stehen, fühlbar machen.

Endlich mag es sich wohl begeben, dass in einem Lande, welches unter einer nicht nationalen Regierung leidet, diese als Bureaukratie bezeichnet wird; allein es ist diess im Grunde eine falsche Bezeichnung. Allerdings mag in solchen Verhältnissen, wo sich die Eingebornen von dem öffentlichen Dienste ferne halten und also die zur Regierung Verwendeten Fremde sind, das Beamtenthum manche Eigenschaften annehmen, welche auch der Bureaukratie vorgeworfen werden, z. B. Abgeschlossenheit, Unfreundlichkeit, kastenmässiges Zusammenhalten; allein theils sind die Ursachen dieser Erscheinungen wesentlich verschieden von denen, welche eine Bureaukratie im eigenen Lande und aus dessen Angehörigen bilden, theils ist es sehr wohl möglich, dass eine solche den Eingebornen fremde Verwaltung an den eigentlichen und bezeichnenden Eigenschaften einer Bureaukratie gar nicht leidet. Sie kann kräftig und mit Einsicht die Sachen und nicht blos die Formen behandeln, staatsmännisch ihre Zwecke auffassen und verfolgen, so wenig dem Schlendrian verfallen sein, dass sie sogar kühne Neuerungen

unternimmt. Wenn sie also dennoch nicht beliebt ist, so sind ganz andere Gründe schuld daran, als solche, welche in ihrem eigenen Gebahren wurzeln.

Unter diesen Umständen ist es wohl der sicherste Weg zu einer scharfen Auffassung des vielfältig und offenbar oft unklar angewendeten Begriffes, wenn die verschiedenen Aussagen über die Neigungen und Wirkungen der Bureaukratie möglichst vollständig aufgezählt werden. So mag man dann von den einzelnen Erscheinungen auf das ihnen Gemeinschaftliche und auf das Wesen der Sache zurückschliessen. Dass hierbei hauptsächlich deutsche Zustände zu Grunde gelegt werden, ist wohl natürlich. Nicht nur scheint die in Frage stehende Einrichtung und Gewalt, welcher Art sie nun auch sei, in unserem Gesammtvaterlande einen Hauptsitz zu haben, sondern es lassen sich naheliegende Thatsachen auch leichter richtigstellen und beurtheilen. Nichts wäre aber überflüssiger, als immer erst den Beweis zu führen, dass die Klagen wirklich bestehen. Es handelt sich von einer täglichen Erscheinung im Leben. Es mag sein, dass in den Berichten der unteren Stellen an die höheren nicht viel zu finden ist von dem, was jetzt gesagt werden wird. Ebenso ist wahrscheinlich, dass jene Menschen, deren Blick geistig und physisch niemals über ihren Tisch und über den Actengletscher auf demselben wegstreift, von diesen Uebelständen noch nichts gehört haben. Desshalb bestehen sie aber doch; und eine jede Entdeckungsreise in einen Salon oder in ein Bierhaus würde den Beweis davon zu Genüge liefern.

Vor Allem ist eine entschiedene Feindseligkeit gegen die Bureaukratie bei den bevorzugten Ständen, namentlich bei den Standesherren und den ritterschaftlichen Gutsbesitzern, zu finden. Diese werfen ihr Zweierlei vor. Einmal die Neigung zur Abläugnung oder wenigstens Beschränkung der durch Bundes- oder Landes-Gesetzgebung festgestellten Vorrechte, also der Ueberreste und der Entschädigungen früherer landesherrlicher Befugnisse. Es beklagt sich die Landaristokratie, durch die Bureaukratie möglichst auf das allgemeine Mass der staatsbürgerlichen Verhältnisse heruntergedrückt zu werden. Zweitens beschwert sich dieselbe über gesuchte oder natürliche Rücksichtslosigkeit in den Formen des amtlichen Verkehres. Die Abneigung dieser hochgestellten Klasse der Gesellschaft gegen das, was sie als Bureaukratie betrachtet und bezeichnet, ist eine so entschiedene, dass sie schon bei Gelegenheit eine Annäherung besonders Erbitterter an die äusserste Widerspruchspartei des Bürgerstandes zur Folge gehabt hat, wenigstens der Berührungspunct ist, auf welchem gemeinsames Handeln möglich ist.

Eine zweite sehr entschiedene Gattung von Gegnern hat die Bureaukratie an den Gewerbetreibenden, namentlich den höheren Klassen derselben. Diese beklagen sich einer Seits über Unthätigkeit und Stumpfheit, anderer Seits über unnöthiges und schädliches Vielregieren. So war z. B. der

Zollverein und dessen innere und äussere Weiterausbildung lange Zeit Gegenstand dieser beiden Klagen zumal. Man gab der Bureaukratie Schuld, dass sie die grosse Massregel nicht in ihrer vollen Bedeutung auffasse, die Bedürfnisse des erst entstehenden deutschen Gewerbes nicht berücksichtige, dass keine genügenden Schutzzölle, keine Differentialzölle, keine Handelsverträge zu erreichen seien; und wenn man sich auch nicht zum Vorwurfe bewusst schlechten Handelns hinreissen liess, so sprach sich um so lauter die Ansicht aus, dass nur Unkenntniss des Lebens und der Gewerbe, Kleben an längst verklungenen Schultheorieen, Eigensinn der Geistlosigkeit solches Versehen erklärlich machen. Unnöthiges Vielregieren und unzweckmässiger Formenkram aber fürchteten, und fürchten noch, anderer Seits die grossen Handelsstädte, deren Beitritt zum Zollverein für Deutschland von so unberechenbarer Wichtigkeit wäre. Zu anderen Zeiten und an anderen Orten wird geklagt über bureaukratische Schwerfälligkeit und Pedanterie in der Verwaltung der grossen Transportanstalten des Staates, über Unkenntniss oder Missachtung der Bedürfnisse und Gewohnheiten des gewerblichen Verkehres. Oder man beschwert sich über sinnlose Schwierigkeiten, welche aus angeblich polizeilichen Gründen bei der Errichtung, Erweiterung oder dem Betriebe von Gewerben gemacht werden.

Ein dritter Vorwurf gegen die Bureaukratie wird von Seiten vieler Vertreter kirchlicher Interessen erhoben, und zwar sowohl von Protestanten als Katholiken. Beide behaupten gleichmässig, es verkümmere dieselbe das freie und selbstständige religiöse Leben; sie versage den Kirchen die Ausübung unzweifelhafter Rechte, sich selbst eindrängend an die Stelle der kirchlichen Organe; sie würdige die Kirchen herab zu Polizeianstalten und Succursalen der Gensdarmerie; missbrauche die Geistlichen zu den fremdartigsten Schreibergeschäften; glaube durch Beschreibung eines Foliobogens die Gewissen bei Seite setzen, Weltansichten eines ganzen Lebens ändern zu können. Natürlich werden diese Beschwerden im Einzelnen wieder verschieden formulirt, je nachdem sie gegen das von der Bureaukratie an sich gezogene Consistorialregiment über eine protestantische, oder gegen eine enge Ueberwachung der katholischen Kirche gerichtet sind; allein im Wesentlichen sind die Klagen der Ultramontanen, der Pietisten, der Förderer eines Gemeindelebens in der protestantischen Kirche, selbst der Lichtfreunde und der Deutschkatholiken die gleichen. Für alle ist die Bureaukratie eine gewaltthätig vordrängende, Form und Staatsherrschaft auf unzweckmässige Weise handhabende, eine gleichmässig gefürchtete und gehasste Gegnerin [1]).

---

1) Man vergleiche über diesen Punct: Bureaukratie und Geistlichkeit, eine socialpolitische Skizze. (In der Deutschen V.J.Schrift, 1856, H. 2.) Wenn gleich diese Schilderung württembergischer Zustände sich in ziemlich niederem Gebiete von Gedanken und Thatsachen



Will man recht eigentlich verachtende Klagen über dieselbe hören, so wende man sich an die im öffentlichen Dienste stehenden oder mit öffentlichen Arbeiten beauftragten Techniker, also an Baumeister, an Ingenieure bei Eisenbahnen und Kanälen, an die Verwalter von Domanialbergwerken, Hüttenwerken u. dgl. Diese wissen, fast ohne Ausnahme, kein Ende zu finden in ihren Beschwerden über den Mangel an wahrer Einsicht, über die Erdrückung durch nutzlose Schreiberei und störende sowohl als nichtssagende Controle, über die Befehle zu unzeitigen und unwirthschaftlichen Ersparnissen, über verletzende Formen im amtlichen Verkehre. Bis zum Ueberwallen siedet in solchen Männern das beleidigte Künstlerbewusstsein und der Unwille des Gewerbverständigen und des Wirthschafters über unverständige und verletzende Einmischung oder Beschränkung. Sie behaupten, ihre meiste Zeit und Kraft am Schreibtische anstatt beim Geschäfte verbringen, Berichte und Tabellen anstatt Ergebnisse liefern zu müssen; bei ihren überlegtesten und besten Planen auf Widerstand zu stossen; über der Geschäftsform die Sache leiden zu sehen; kurz in der ungeistigen Atmosphäre der Bureaukratie zu ersticken und Wissen sowohl als Namen zuzusetzen.

Auch der Mann der Wissenschaft schliesst sich nicht selten diesen Beschwerden an. Seiner Meinung nach nimmt die Bureaukratie von neuen Lehren in der Regel gar keine Notiz, wären sie auch noch so schlagend bewiesen und verspräche ihre Ausführung den entschiedensten Vortheil, selbst für die Regierung. Begraben in der Masse des Einzelngeschäftes, ermattet durch die Menge und die Geistlosigkeit der täglichen Aufgaben, häufig ganz entblösst von literarischen Hülfsmitteln, abgeschnitten von der Kenntniss fremder Zustände und Einrichtungen, bleibe ein nur allzu grosser Theil der Beamten der geistigen Bewegung fremd. Was sie in der Jugend gelernt, sei ihnen das einzig Richtige; und so führen sie Theorieen mittelst der Staatsgewalt noch durch, nachdem die Wissenschaft solche schon längst als unvollständig oder unrichtig erwiesen habe. Nicht desshalb erhalte daher das Wissen einen so geringen Einfluss auf die öffentlichen Geschäfte, weil dasselbe unausführbar sei, sondern weil es nur allzu oft denen völlig unbekannt bleibe, welche die Mittel zur Geltendmachung hätten. Die Bildung der Bureaukratie und der Stand der Wissenschaft seien um eine Generation auseinander.

Eine weitere bittere Klage gegen die Bureaukratie ertönt aus dem Schoosse der Gemeinden. Auch hier wird im Allgemeinen über Verkümmerung eines selbstständigen Lebenskreises, über Eingriffe in fremde Ange-

bewegt, auch manchfach übertreibt: so ist sie doch unmittelbar aus dem Leben gegriffen und veranschaulicht in lebendiger Weise eine eigene kleine Welt von Missverhältnissen und Beschwerden.



legenheiten, über selbstgefälliges Befehlen ohne Kenntniss der näheren Verhältnisse geklagt. Im Einzelnen aber beschwert man sich namentlich darüber, dass die, allerdings nothwendige, Aufsicht der Staatsbehörden über die Verwaltung der Gemeinden ausarte in eine Quälerei mit Schreiben, Anzeigen, Berichten, welche um so unerträglicher sei, als die meisten dieser Auflagen an die Gemeindebehörden als überflüssig erscheinen müssen, weil sie Dinge betreffen, die zu wissen die höhere Behörde gar kein Interesse habe, oder über welche der Berichtende nichts Vernünftiges und Wahres zu sagen vermöge. Dadurch aber werde den Vorstehern der Gemeinde Zeit und Lust genommen, etwas Wirkliches zu leisten, und man mache es dem schlichten Bürger unmöglich, eine Vorsteherstelle zu bekleiden, die nun allzu oft an den Auswurf der Halbgebildeten komme zum völligen Untergange des ganzen Ortes und der Einzelnen. Sodann erhebt sich Klage, dass die Bureaukratie theils aus Befehlseifersüchtelei, theils in dem richtigen Bewusstsein der Folgen eines freien Gemeindelebens für ein kräftiges Staatsbürgerthum, der Selbstständigkeit und Selbstregierung der Gemeinden möglichst abhold sei, desshalb also suche, die Berathungen und Beschlussnahmen der Bürgerschaften nach Zahl und Art der Zusammenkünfte sowie nach dem Gegenstande der Besprechung zu beschränken, Oeffentlichkeit der Verwaltung zu verbieten, wenigstens zu verkümmern, ein Einströmen lebenskräftiger und handlungseifriger Bestandtheile in die Gemeinde-Behörden durch Feststellung lebenslänglicher Wahlen oder Selbstergänzung, wo nicht gar durch unmittelbare Ernennung, abzudämmen, bei den Beschlüssen der Gemeinden in ihren eigensten Angelegenheiten ein ungebührliches Bestätigungs- und Verwerfungsrecht sich vorzubehalten. Mit Einem Worte, ein tüchtiges Gemeindeleben und Bureaukratie werden als unversöhnliche Gegensätze angesehen.

Mit gleichem Unwillen hört man den Mann des staatlichen Fortschrittes und der freisinnigen Entwickelung der Volksrechte von ihr reden. — Da, wo die Einräumung von Anstalten, welche dem Volke Antheil an der Regierung geben und die Rechte Aller und der Einzelnen gegen Willkühr sicherstellen sollen, noch auf sich warten lassen, wird laut die Bureaukratie dieser Zögerung beschuldigt. Man wirft ihr vor, dass sie alle Mittel anwende, um bei den Fürsten Abneigung einzuflössen, wenigstens den Eintritt des Unvermeidlichen hinauszuschieben. Von ihr nimmt man an, dass es ihr im Innersten zuwider sei, die verliehene Gewalt mit neuen und rüstigen Genossen zu theilen; dass es ihr beschwerlich dünke, mittelst Geistesüberlegenheit das zu erringen, was sie jetzt kurzweg befehlen könne; dass es ihr sehr ungelegen komme, möglicherweise zu einer öffentlichen Verantwortung über Unrecht, Lässigkeit oder Unfähigkeit aufgefordert zu werden; dass sie sich mit erschrecktem Selbsterhaltungstrieb gegen das Zurücktreten in eine geringere staatliche Bedeutung wehre. — In den Ländern aber, wo

die freiere Staatsform zwar besteht, allein nicht zu recht fröhlicher Blüthe und Frucht gedeihen will, ist es wieder die Bureaukratie, welcher ein grosser Theil der Schuld zugeschoben wird. Sie soll das Gegebene auf das geringst mögliche Mass beschränken, weil sie nicht noch mehr, als bereits geschehen, an Bedeutung verlieren wolle, aus Ueberlieferung alter unbeschränkter Gewalt, aus Aerger über manche bereits erlittene Niederlage und aus Furcht vor künftig zu erfahrender. Ihr schreibt man zu, dass von den Institutionen, welche als wesentliche Bedingungen dieser Regierungsform angesehen werden müssen, einige der wichtigsten versagt oder verkümmert seien. Sie erachte die Pressfreiheit als gegen sich gerichtet; die Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens als eine wider ihre behaglichen Gewohnheiten bestimmte Controle; die Feststellung eines einfachen und handbaren Verfahrens über Beamtenverantwortlichkeit für ein über ihrem Haupte aufgehangenes Damoklesschwert. Kurz, anstatt sich selbst mit zu dem Volke zu rechnen, dessen Rechte und Vortheile durch die neue Staatsform bedacht seien, und dessen gemeinschaftliche Entwickelung daher Jeder je nach seiner Stellung und seinen Kräften sich angelegen sein lassen sollte, trenne sie sich in beschränkter Eigensucht und suche in dem gemeinsamen Heilmittel einen partikulären Feind. Sie, die nicht einmal ein eigenes privatrechtliches Dasein besitze, die keine erblichen Vorrechte zu vertheidigen habe, sondern für welche es sich höchstens von Eitelkeitsansprüchen und der Bewahrung einer geborgten Gewalt handle, balle sich zu einem Widerstande zusammen, wie solchen die um ihre ganze frühere Stellung gebrachte Aristokratie nicht geleistet habe.

Endlich hört man Staatsmänner ihre Stimme gegen die Bureaukratie erheben. Sie behaupten, dass dieselbe genialen Planen, namentlich wenn sie von einem Manne herrühren, welcher nicht aus ihr hervorgegangen sei, einen bleiernen Widerstand entgegensetze; dass sie nicht sowohl den materiellen Erfolg der angeordneten Massregeln, als den regelmässigen formellen Vollzug derselben erstrebe; dass von einem scharfsinnigen Auffassen künftiger Zustände und einer rechtzeitigen Vorbereitung zu ihrer Benützung oder Abwendung nicht die Rede sei, sondern das träge Erwartete nach den Regeln des geschriebenen Gesetzes und des Dienstes abgemacht werde; dass auch ein noch so allgemeiner Volkswunsch, dem also doch irgend ein Bedürfniss zu Grunde liegen müsse, oder dessen Vernachlässigung dem Staate mittelbaren Nachtheil drohe, kaum je von ihr als ein Grund zu einer neuen Gestaltung, zur Aufgebung einer Gewohnheit angesehen werde, sondern eher als ein Vorwurf und als ein strafwürdiger Widerspruchsgeist.

Es möchte auf den ersten Anblick scheinen, als sei es unmöglich, alle diese von den verschiedensten Standpunkten und in den widersprechendsten

Interessen gegen die Bureaukratie gerichteten Vorwürfe auf einen gemeinsamen Nenner zurückzuführen. Dem ist doch aber nicht so. — Geht man nämlich allen diesen Beschwerden auf den Grund, so liegt denselben sämmtlich das Missbehagen über eine doppelte wesentlich zusammenhängende Thatsache zu Grunde. Einmal, dass der Staat oft seine Aufgabe falsch auffasst und vollzieht; was denn aber wieder in doppelter, einander entgegengesetzter Richtung geschehen kann. Entweder nämlich mag eine Leistung, welche die Entwicklung der Verfassung und Verwaltung oder eine neue Gestaltung der bürgerlichen Verhältnisse verlangt, unvollkommen besorgt, vielleicht ganz unterlassen werden. Oder aber, und es ist diess der häufigere Fall, begiebt es sich, dass der Staat über die Grenzen einer vernünftigen und nützlichen Thätigkeit hinausgeht, das gesammte gemeinschaftliche Leben als sein ausschliessendes Eigenthum und dessen Ordnung als seine Aufgabe betrachtet, und auf diese Weise Dinge besorgen will, welche nicht seines Amtes sind, sondern von Rechts wegen der Thätigkeit der Einzelnen oder der gesellschaftlichen Kreise anheimfallen. Zweitens, dass der Staat die Leitung dieser überschwenglichen Masse von Leben ausschliesslich in die Hände von Beamten zu legen bestrebt ist, welche aus dem Regieren einen Beruf machen, nur dazu herangebildet werden, und in einem stark gegliederten, abgeschlossenen Organismus gegenseitig Unterstützung und einen Kastengeist erhalten. Dieses gereicht denn um so mehr zur Beschwerde, als das gewerbmässige Regieren der Natur der Sache nach und aus Mangel an hinreichend zahlreichen besseren Kandidaten nicht bloss an Männer von entschiedenem Talent, von freiem Wissen und von hohem Streben übertragen werden kann, sondern auch häufig genug an mittelmässige Köpfe und gemeindenkende Taglöhner kommt. Solche halten sich dann lediglich an die leere Form, theils weil sie den Geist nicht fassen, theils weil dieses ihrer intellectuellen Trägheit und sittlichen Gleichgültigkeit am besten entspricht und sie dabei ihre Verantwortlichkeit hinreichend gesichert wissen. Ueberdiess begehen sie noch manchfache persönliche Fehler, welche nicht nur sie selbst, sondern auch die sie verwendende und schützende Staatsgewalt verhasst machen. Sie zeigen einen im Verhältnisse ihrer persönlichen Nichtigkeit steigenden Hochmuth auf den ihnen übertragenen Gewaltantheil; in eigennütziger Weise ist ihnen der Dienst nicht Mittel sondern Zweck; in träger Bequemlichkeit versäumen sie die Interessen der Bürger. Mit anderen Worten: die Bureaukratie, über welche die vielen und schweren Klagen geführt werden, ist nichts anderes, als die falsche Auffassung der Staatsaufgabe, vollzogen durch einen zahlreichen, zum Theile aus sehr mittelmässigen Gliedern bestehenden, daher mit rein formellem Gebahren sich begnügenden und mit manchfachen persönlichen Unarten behafteten Organismus von gewerbmässigen



Beamten. Hieraus ergiebt sich denn auch bei einiger Prüfung und Sach- sowie Personen-Kenntniss, wie weit jene Klagen gegründet sind oder nicht, und wie weit namentlich sie von der Gesammtheit der Bürger getheilt oder nur von einzelnen Klassen, vielleicht unter Widerspruch der Mehrheit, vorgebracht werden.

Gegen die aufgestellte Begriffsbestimmung sind jedoch theils Einwendungen wirklich gemacht worden, wenn auch nur mittelbar durch Aufstellung anderer Auffassungen, theils lassen sich noch anderweitige Fragen und Zweifel aufwerfen. Es erscheint somit als nothwendig und ehrlich, vor Allem erst diese zu prüfen, ehe zu Folgerungen aus der eigenen Ansicht vorgegangen wird.

Nicht sowohl eine verschiedene als eine auf wenigere Merkmale beschränkte Auffassung des Begriffs der Bureaukratie ist es, wenn Brater (in dem oben, S. 99, näher bezeichneten Artikel des Staatswörterbuches) dieselbe da findet, wo 1) ein blos formelles Regiment geführt wird, unter welchem die Sache leidet oder gar nicht in Betracht kommt, und 2) ein kastenmässiges Beamtenthum besteht, welches aus dem Regieren ein Geschäft macht, sich von den Bürgern ganz absondert und sich hochmüthig über alle anderen Klassen erhebt. — Es wird also die sachlich falsche Auffassung der Staatsaufgabe bei Seite gelassen und der Grund der Beschwerde lediglich in dem leer formellen Gebahren gefunden. Diess ist nun wohl aber nicht richtig, und zwar aus einem doppelten Grunde. Einmal bleiben dann die, keineswegs seltenen und unwichtigen, Fälle ausgeschlossen, in welchen über das gänzliche Unterlassen einer nothwendigen und nützlichen Thätigkeit von Seiten eines stumpfen oder unwissenden Beamtenthumes geklagt wird. Sodann begiebt es sich auch gar wohl, dass man keineswegs über blosses nichtiges Scheinregieren Beschwerde zu führen hat, sondern über ein sehr positives und materielles Missregieren, welches seinen Grund nicht in einer bewussten Absicht der Staatslenker, sondern nur in der Unfähigkeit und Verkehrtheit der kastenmässigen untergeordneten Organe verdankt. Die Wirkungen der Bureaukratie sind also ausgedehnter, als von Brater angenommen wird, und somit ist auch der Begriff derselben weiter zu fassen.

Einen wesentlich verschiedenen Standpunkt nimmt dagegen die Abhandlung »der Bureaukratische Staat« (in der D. Viertel-J.Schr. 1857) ein. Dieselbe geht von einer neuen Auffassung des menschlichen Lebens und des Staates aus, indem sie die selbstsüchtige Lebensverfolgung des Menschen unsittlich und ungenügend findet, vielmehr die ursprüngliche Rechtspflicht nicht bloss in der Nichtverletzung Dritter erkennt, sondern will, dass sich dieselbe auf die gesammten äusseren Bedingungen der menschlichen d. h. sittlichen Bestimmung erstrecke. Hieraus wird denn einer Seits geschlossen,



dass Jeder eine ursprüngliche Berufspflicht habe und er sich nicht in einer blossen Privatstellung sondern in einer organisch rechtlichen Berufsstellung befinde; anderer Seits, dass die auf solche Weise entstehenden Berufsgenossenschaften ein Selbstregierungsrecht haben, welches in der aus ihnen zusammengesetzten Volksvertretung gipfle. Dem Staate bleibe nur die Ordnung der Genossenschaften zum Ganzen, die Vollständigkeit der Rechtszwecke des Ganzen (?), und das Verhältniss zu anderen Staaten. Mit dieser Auffassung des Zusammenlebens und Wirkens stehe nun die gegenwärtige Einrichtung des Staates in grellem Widerspruche. Die Regierung sei ganz ausserhalb des Volkes und ihm gegenüber, anstatt organisch in ihm; und Bureaukratie, das heisse ein formelles, aussen stehendes und in alle Einzelnheiten belästigend eingehendes Regieren, sei nicht etwa blos ein Fehler und eine Ausartung des modernen Staates, sondern eine nothwendige Folge desselben, eigentlich dieser selbst; und eine Befreiung von ihr sei nur möglich, dann aber auch von selbst gegeben, durch eine vollständige Umwandlung des ganzen gegenwärtigen Staates. — Es ist hier nicht an der Stelle diese eigenthümliche, stark socialistisch gefärbte, Lehre in ihren Einzelnheiten zu prüfen und nachzuweisen, wo sie die Wahrheit trifft, wo schiefe Gedanken sich geltend machen, und wo offenbare Unrichtigkeiten oder blosse hohle und mit keinem fassbaren Sinne versehene Phrasen vorgebracht werden; für den gegenwärtigen Zweck genügen folgende Bemerkungen. Einmal ist einleuchtend, dass Bureaukratie, als überflüssiges Regieren, keineswegs gleichbedeutend ist mit einer grossen Ausdehnung der Staatsthätigkeit. Letztere kann nothwendig sein je nach der Gesittigungsstufe eines Volkes und den daraus sich ergebenden Forderungen an die Gesammtmacht; und wenn sie diese ihre Aufgabe richtig erfasst und gut durchführt, ist kein Grund zu einem Tadel und kann nicht von »Bureaukratie« gesprochen werden. Sodann schliesst die Beschränkung der Staatsgewalt auf einen engeren Thätigkeitskreis ein sachlich falsches und formell leeres Regieren in der übrig bleibenden Sphäre keineswegs aus; auch mag selbst in solcher immerhin ein unfähiges Beamtenthum bestehen. Endlich und hauptsächlich ist die verständigerweise zunächst zu beantwortende Frage doch die: ob die als Bureaukratie bezeichnete und allgemein getadelte Erscheinung in dem gegenwärtig bestehenden Staatsleben nicht beseitigt werden kann? Dass nun hierzu mit einer besten Falles in weiter Ferne stehenden Umwandlung des ganzen menschlichen Lebens und aller seiner Einzeln- und Vereinsverhältnisse nicht gedient ist, versteht sich von selbst. Es wäre trostlos, wenn alle Verbesserungen bestehender Uebel aufgeschoben werden müssten bis zu der einstigen Verwirklichung einer utopischen Neugestaltung der Welt, welche noch nicht über den Vorschlag eines ganz allein stehenden Einzelnen hinaus gekommen ist.

Diese wirklich gemachten Einwendungen gegen den oben aufgestellten Begriff der Bureaukratie erschöpfen jedoch die möglicherweise gegen denselben vorzubringenden Bedenken nicht. Es lassen sich auch noch andere denken. Warum — so mag man nämlich mit einem offenbaren Scheine von Berechtigung fragen, — der neue Name, während doch die Sache selbst offenbar eine alte ist? Erhellt nicht aus der aufgestellten Definition selbst, dass nur ein Modewort aufgekommen ist, dessen Gebrauch eben so schnell wieder verschwinden wird und dessen Erörterung sich somit die Wissenschaft wohl ersparen kann? Ist nicht zu allen Zeiten die Aufgabe des Staates gelegentlich falsch aufgefasst worden, bald zu wenig bald zu viel geschehen? Hat namentlich nicht der Staat schon seit langer Zeit seine Thätigkeit nach Umfang und Inhalt immer mehr erweitert? Und sind die Beamten zu irgend einer Zeit andere Menschen gewesen, und werden, ja können sie andere sein?

Hierauf ist denn mehr als Eine Antwort zu geben.

Vorerst trägt schon im Allgemeinen die itzige weit allgemeinere und kritischere Beschäftigung mit dem Staate und seinen Leistungen viel dazu bei, dass auch eine bestimmte einzelne Erscheinung schärfer ins Auge gefasst und mit freierem Urtheile betrachtet wird. So lange die Staatseinrichtungen und das Gebahren der zu ihrer Leitung Bestimmten als eine Schickung der Vorsehung betrachtet wurden, Fügsamkeit in die Thatsachen nicht nur als Klugheit sondern als sittliche Pflicht galt, trug man nicht nur auch das Widerwärtige ohne Murren, sondern es war überhaupt das ganze Verhältniss weit weniger ein Gegenstand der Prüfung. Diess ist nun bei der grossen Mehrzahl der Menschen wesentlich anders geworden. Der Staat gilt itzt als eine von Menschen und für Menschen geschaffene Einrichtung, welche also auch verständigen Zwecken entsprechen und billige Forderungen erfüllen soll. Fehler in den Staatszuständen werden nicht als eine mit Demuth zu tragende Prüfung, sondern als ein möglichst schleunig zu beseitigender Widersinn und Unfug betrachtet. Für die, ohne dem sehr gesteigerten, Forderungen an die persönlichen Dienste und die Vermögensbeiträge der Unterthanen verlangen diese auch ihrer Seits entsprechende Leistungen, und sie untersuchen, ob ihnen dieselben auch werden. So kommt es denn, dass Mängel, welche allerdings vielleicht längst bestanden haben, doch itzt genau geprüft und mit grösserer Ungeduld ertragen werden, als zu irgend einer früheren Zeit.

Sodann ist es wohl begreiflich, — um mehr in's Einzelne zu gehen, — warum die Aufsaugung des gesammten öffentlichen Lebens durch den Staat jetzt fühlbarer geworden ist, als diess in früherer Zeit war. Auf der einen Seite haben neue Forderungen und Bedürfnisse den Umfang seiner Thätigkeit und die Zahl seiner Beamten mehr und mehr gesteigert. Wir erinnern

nur an die Trennung der Rechtspflege von der Polizei, an die Vermehrung der Lehranstalten, an die Eisenbahnen u. s. w. Auf der andern Seite ist allmählig der Wendepunkt für diese ganze Richtung der Staatsgewalt erreicht worden. Es war eine naturgemässe Entwickelung des gesellschaftlichen Lebens der europäischen Völker, namentlich auch der Deutschen, dass der organische Gesammtstaat die privatrechtlichen und patrimonialen Gestaltungen des Mittelalters, welche längst keinem Bedürfnisse mehr entsprachen und somit durch ihre hohle Form nur hemmten und drückten, auflöste und an ihre Stelle gemeinheitliche Einrichtungen setzte. Die Bevorrechtungen einzelner Stände in Rechts- und Steuersachen, in niedern und mittlern Regierungsrechten waren dem Gefühle der Gleichheit nicht minder als einer richtigeren Volks- und Staatswirthschaft unerträglich geworden; der Staat hatte mit seinen allgemeinen Einrichtungen und seinen Beamten an die Stelle zu treten. Die Herrschaft der Kirchen in weltlichen Dingen welche sie überdiess nur in dürrem Formalismus oder in beschränkter Verfolgung Andersdenkender zu äussern verstanden, musste aufgehoben, derselben durch eine starke Staatsaufsicht Beschränkung auf ihr Gebiet angewöhnt werden. Das Gemeindeleben war erloschen; die Gesammtheit hatte also wohl oder übel die am einzelnen Orte zu besorgenden Geschäfte zu übernehmen. Wo etwa Ständeversammlungen noch Reste eigener Steuer- und Schuldenverwaltung oder sonstigen Antheil an der Verwaltung besassen, waren diese in unvereinbaren Widerspruch mit den neuern Anschauungen von Staatsgewalt und Behördenorganismus gekommen. Die durch innere und äussere Nothwendigkeit gleichmässig herbeigeführte Aufhebung einiger Hunderte von Duodezstaaten machte eine kräftige und schnelle Verschmelzung ihrer Bestandtheile mit den grösseren sie beerbenden Ländern nöthig. Kurz, die Ausdehnung und Ausbildung des Staatsgedankens, wie diese vor dem Ende des vorigen Jahrhunderts und namentlich in der Napoleonischen Zeit überall eintrat, hier in dieser, dort in jener Form und Geschichte, war unvermeidlich und somit vollkommen berechtigt. Allein itzt ist ein anderes Leben in den Völkern erwacht, welchem dieser allgegenwärtige und allthätige Staat nicht entspricht. Die Wissenschaft ist hier vorangegangen. Ihr zuerst ist klar geworden, dass die Aufsaugung des gesammten menschlichen Lebens durch den Staat und die Endbestimmung alles Strebens und Handelns durch denselben auf falschen Voraussetzungen beruht. Sie hat einsehen gelernt, dass die Selbstbestimmung des Einzelnen in erster Linie steht und der Staat nur eine Hülfsanstalt zur Beschützung und Förderung der individuellen Lebenszwecke ist; und später hat sie auch noch begriffen, dass die naturwüchsige Gestaltung der Gesellschaft sich einschiebt zwischen die Individuen und den Organismus der Gesammtkraft. Kurz, sie hat gelehrt, den Staat auf das richtige Mass von Thätigkeit und Berechtigung zu beschränken. Während

früher nur von dem Inbegriffe alles Seins und Handelns im Staate und von der ausschliesslichen Verwirklichung der Menschheitszwecke durch ihn die Rede war, kam itzt die Untersuchung über die Grenzen der erlaubten Staatsthätigkeit an die Reihe. Aber auch im thätigen Leben sind wesentliche Umgestaltungen eingetreten. So hat sich das Bewusstsein des gemeinschaftlichen Handelns zu gemeinschaftlichen Zwecken, der Geist der Association, eingefunden, und es ist auch schon durch manchfache Uebung die Fähigkeit zur Ausführung erwiesen und weiter ausgebildet worden. Es sind durch freiwillig vereinigte Privatkräfte riesenhafte Werke zu Stande gekommen; in mehr als einem Lande haben die Staaten selbst grosse von ihnen begonnene Unternehmungen an Privatvereine abgegeben, weil ihnen die Durchführung zu schwer geworden war. Diess macht denn, und mit der Zeit immer mehr, manche bisherige Thätigkeit des Staates nicht nur überflüssig, sondern nothwendig auch deren Fortsetzung störend und verletzend. Sodann ist ein neues Leben in den Gemeinden erwacht. Der Geist des Bürgerthums (sehr verschieden von dem früheren Zunft- und Absonderungswesen) hat bedeutende Fortschritte in ihnen gemacht. Sie haben einsehen gelernt, dass der früher nur als eine formale Organisations-Wahrheit betrachtete Satz, die Gemeinden seien die Grundlagen des Staates, auch einen sehr wichtigen materiellen Inhalt hat, und dass namentlich in den Staaten mit freier Verfassung der Bürger sich in dem kleineren Kreise des täglichen und örtlichen Lebens an die gesetzlich gestattete Selbstregierung gewöhnen, diese zu seinem wahren Wohle zu handhaben, namentlich aber sich an ihr zu einem rechtskräftigen und freisinnigen Antheilnehmen an dem staatlichen Leben heranbilden müsse. Bei diesem Streben und Handeln steht ihm nun aber die Staatscontrole vielfach im Wege. Bedarf es noch einer Erwähnung, dass es in kirchlicher Beziehung ganz anders geworden ist, als noch vor zwei Jahrzehnten irgend Jemand geahnet hat? Es sind freilich lange nicht alle Erscheinungen auf diesem Gebiete erfreulich. Das Wiedererwachen des Haders unter den verschiedenen christlichen Confessionen ist traurig genug; die mit der nothwendigen Einordnung in den Staatsorganismus unvereinbaren Unabhängigkeitsforderungen, richtiger gesagt die Herrschgelüste, der katholischen Hierarchie sind an sich unzulässig und stellen endlosen Streit in Aussicht; die Ausbeutung des Verlangens nach grösserer Selbstständigkeit in den protestantischen Landeskirchen von Seite einzelner Consistorien ist ebenso lächerlich als widrig; überdiess ist nicht gerade für jeden Einzelnen und sein religiöses und kirchliches Bedürfniss der neubelebte Geist im Innern der Kirchen ein erspriesslicher und angenehmer. Allein so viel steht jeden Falles fest, dass die frühere Bevormundung der Kirchen und das Regieren in denselben von Seiten der Staatsgewalt gegenüber von dem wieder erwachten religiösen

und kirchlichen Leben unmöglich geworden ist, und dass sich wesentliche Umgestaltungen in dem Kirchenregimente als unvermeidlich herausgestellt haben. Und so liessen sich vielleicht noch weitere Erscheinungen aufzählen, welche beweisen, dass der Staat nicht nur in seinem bisherigen Streben nach Alleinthätigkeit nicht weiter fortfahren darf, sondern sogar einen Theil des ihm bisher unbestritten überlassenen Rechtskreises an neue Organismen der Gesellschaft abzugeben hat. Damit ist denn aber auch vollauf erklärt, warum eine falsche Richtung der Staatsregierung jetzt schwerer ertragen wird, als früher.

Ferner liegt es in der Natur der Sache, dass die in so vielen deutschen Ländern geführten ständischen Kämpfe allmälig einen weit verbreiteten Eindruck zu Ungunsten der Regierungsorgane gemacht haben. Abgesehen von den Klagen über bestimmte materiell unvollkommene Staatseinrichtungen, — Klagen, welche im Verhältnisse der Kleinheit der Staaten zunehmen müssen, — erheben sich immer wieder auf den Landtagen Beschwerden über die Nichtvollziehung bestimmter Satzungen der Verfassungsurkunden und über Beschneidung anderer nicht ganz vorzuenthaltender Rechte. Die Menge unterscheidet nun nicht immer mit gehöriger Bestimmtheit, wie viel von diesen Klagen wirklich gegründet und wie viel der Ungunst der äusseren Verhältnisse zuzuschreiben ist, also den Beschlüssen einer über der einzelnen Regierung stehenden Gewalt sowie der Zersplitterung in so viele Staaten, welche Rücksichten gegen Nachbarländer gebietet, wie sie einem grossen Reiche völlig unbekannt bleiben. Man sieht nur den sich immer wieder neu gebärenden Widerstand der Beamten gegen Forderungen, welche anderwärts schon längst gewährt sind, dort den Stolz der Völker machen, und deren Gewährung ebenfalls würdig zu sein man sich bewusst ist. Eine Staatsdienerschaft, welche in solchem Unternehmen begriffen ist, kann nicht beliebt sein; und zwar gereicht es derselben nicht zum Vortheile, dass nicht etwa Ein deutscher Reichstag besteht, auf welchem Ein hervorragender Staatsmann der Träger und Stellvertreter eines verhassten Systemes wäre und alle Abneigung auf seine Person zusammenzöge, sondern dass sich in so vielen Staaten immer wieder Beamte finden, welche auf ganz gleiche Weise den Volkswünschen entgegentreten. Ist doch unter diesen Umständen nicht von einer zufälligen persönlichen Ansicht, sondern von einer leicht aufzufindenden Verwendbarkeit die Rede. Auch kommen dabei noch zwei weitere Umstände in Betracht. Einmal, dass es unmöglich ist, in so vielen constitutionellen Staaten immer Männer von beherrschenden Talenten an die Spitze der Geschäfte zu stellen. Deutschland erzeugt ihrer so viele gar nicht. Wenn aber eine ohnedem nicht mit Gunst betrachtete Sache auf schwache Weise geführt wird, so fällt eine um so grössere Abneigung auf die Vertheidiger. Dann aber macht sich die Zurückweisung

des parlamentarischen Systemes in den deutschen constitutionellen Staaten auch in dieser Beziehung geltend. Seit Jahrzehnten stehen die Regierungen den Volksvertretungen als wesentlich verschiedene und dieselben beständig bekämpfende Gewalten gegenüber. Nichts ist nun aber natürlicher, als dass sich die öffentliche Meinung mehr an die durch die Wahl ihrer Mitbürger Bezeichneten hält, als an Diejenigen, auf deren Emporhebung das Volk keinen Einfluss hatte, ja welche zum Theil ihren Weg eben wegen ihres eifrigen Widerstandes gegen die Volksvertreter und Volksrechte gemacht haben. Die Auffassung, welche das ganze System erhalten hat, führt somit — abgesehen von anderen Folgen, welche jetzt nicht näher zu besprechen sind — unvermeidlich zu einer Spaltung zwischen der öffentlichen Meinung und den Staatsdienern als solchen. Der in den parlamentarischen Staaten unter den um die Oberhand ringenden Parteien geführte Kampf und die daraus entstehende Bitterkeit wider Gegner trägt sich bei uns auf die Beamten über.

Ein weiterer Grund, warum sich eine steigende Abneigung gegen die Bureaukratie fühlbar macht, sind die Geschäftsformen derselben, sowohl die unnütze Schreiberei, als der nicht eben seltene barsche Ton gegen die Bürger. Beides wurde früher besser ertragen, als jetzt. — Die unnöthige, es ist nicht zu viel gesagt wenn behauptet wird zuweilen förmlich sinnlose, Schreiberei war bloss eine Quälerei im Innern der Behörden und erweckte ausserhalb derselben weder Mitleiden noch Unwillen, so lange eine öffentliche Beurtheilung der Regierungsgeschäfte nicht Sitte, nicht geduldet, nach der ganzen Staatseinrichtung nicht möglich war. Eine volle Oeffentlichkeit des staatlichen Lebens ist allerdings auch itzt noch nicht vorhanden in den deutschen Staaten; allein es fallen doch jetzt häufige Blicke in dasselbe, sei es durch die Ständeversammlungen, sei es durch die freier gewordenen und sich mehr mit den eigenen Zuständen beschäftigenden Zeitungen. Da ist denn klar geworden, dass nur allzu oft anstatt einer Auffassung und Führung des Lebens lediglich eine Tintenverschwendung stattfindet; dass anstatt persönlicher Einsichtnahme und verständiger sowie schneller Anordnung an Ort und Stelle jahrelang nur Berichte und Befehle geschrieben werden, während Alles beim Alten bleibt; dass die fehlende persönliche oder örtliche Kenntniss ersetzt werden soll durch Papiercontrolen, welche lediglich keinen andern Erfolg haben, als den der Verschleppung, der Hemmung wirklicher Thätigkeit, der sicheren Tödtung jedes genialen Gedankens. Wie soll ein solches Verfahren zu Anerkennung und Achtung führen? — Was aber den Ton betrifft, in welchem sich manche Behörden zu ihren Untergebenen zu reden erlauben, so muss dieser allerdings ein Volk empören, welches sich zu fühlen begonnen hat. Dass die Behörde in gemessenen Ausdrücken befiehlt, wo ein Befehl an der Stelle ist oder gar

8*

gegen das Gesetz bereits verstossen wurde, versteht sich. Die amtliche Rede- und Schreibweise ist nicht die kokettirende des Salons oder die geistreich spitzige einer Aufnahmsrede in die französische Akademie. Allein Grobheit ist keine Würde, vielmehr das Gegentheil; Insolenz beweist nur den Mangel an eigener Bildung. Beide aber machen Todfeinde. Der Beamte spricht im Namen des Staates; allein er spricht nicht zu einem Sklaven, sondern zu einem freien Bürger; und wenn auch Jeder ohne Unterschied vor den Gesetzen gleich ist, so kann doch nur ein ungebildeter Mann vergessen, welche Formen und Rücksichten Verdienst und gesellschaftliche Stellung überall in Anspruch zu nehmen haben; nur Rohheit der Gesinnung und der Lebensweise kann sich durch die vom Staate verliehene Gewalt berechtigt glauben, die Gefühle der Tieferstehenden nach Belieben verletzen zu dürfen. Und kaum einen geringeren Tadel verdient der Vorgesetzte, welcher wenigstens von seinen Untergeordneten solches Betragen gegen die Bürger duldet. Er mag sich nicht wundern, wenn man aus dem, was er nicht hindert, auf seine eigene Gesinnung und Bildungsstufe schliesst. Allerdings sind zu allen Zeiten Fehler in dieser Beziehung gemacht worden, und vielleicht war sogar der Ton früherer Generationen noch hochfahrender und verletzender, als er es itzt zu sein pflegt; dennoch wird gerade in der Gegenwart die Sache weit höher aufgenommen. Theils ist überhaupt das Gefühl der Unterwürfigkeit in allen Verhältnissen sehr gemindert und ein ausgebildeterer Gleichheitssinn eingetreten; theils hat insbesondere die politisch freiere Verfassung der Staaten das Verhältniss des Bürgers zur Staatsgewalt und ihren Organen sachlich geändert. So wird denn Jeder, welcher das Leben kennt, zugeben, dass unartige und ungebildete Formen von Beamten itzt leicht mehr Hass erwecken, als viel bedeutendere materielle Klagen; und es unterliegt keinem Zweifel, dass die Bureaukratie gerade durch diesen Fehler eines Theiles ihrer Mitglieder sich einen guten Theil der Abneigung zugezogen hat, unter welcher sie gegenwärtig leidet.

Es sind also allerdings Gründe vorhanden, welche einer verkehrten, durch ein nicht fehlerloses Beamtenthum vertretenen Richtung des modernen Staates gerade in der jetzigen Zeit entschiedene und vielfache Abneigung zuziehen; und es hat die Klage über Bureaukratie grössere Bedeutung und mehr Sinn, als bloss die Laune einer Zeitsitte.

Was ist nun aber zu thun?

Ein negatives Verhalten, ein stillsitzendes Zusehen wäre offenbar nur dann berechtigt, wenn entweder die Sache an sich nicht die Bedeutung hätte, dass sie eine ernstliche Beachtung verdiente, oder wenn keine wirksamen Mittel zur Beseitigung des Uebels aufgefunden werden könnten.

Was nun aber das erstere betrifft, so lässt sich leicht zeigen, dass die

Klagen über die Bureaukratie keineswegs ein unbedeutender Missstand sind, sondern vielmehr sowohl im Interesse der Regierungen als in dem der Bürger eine Abhülfe geboten erscheint.

Sehr mit Unrecht würde man nämlich die weit verbreitete Abneigung gegen die Bureaukratie als etwas für die Regierungen Gleichgültiges erachten. Schon abgesehen von allem Anderen ist es bedenklich, wenn sich neue Veranlassungen zu Zerwürfnissen zwischen den Regierungen und den Völkern erheben; es ist an den früheren schon mehr als genug. Noch ist in den meisten Staaten der Streit über das Mass der den Unterthanen einzuräumenden staatsbürgerlichen und politischen Rechte keineswegs geschlichtet, und kein Scharfsinn wird es über sich nehmen wollen, zu bestimmen, welche Phasen dieser Widerstreit von Forderungen und von Festhalten noch zu durchlaufen hat. Die Geldverhältnisse der Staaten werden immer unerfreulicher. Die stets steigenden Verwaltungsleistungen, zum Theile fast unerschwinglicher Art; die Furcht vor dem Ehrgeize und den Eroberungsgelüsten einzelner Staaten und Staatsoberhäupter, welche schon im Frieden Alle zu erschöpfenden Bereithaltungen nöthigt, von Zeit zu Zeit aber noch weit verderblichere unmittelbare Rüstungen veranlasst; die Nachwehen früherer Anstrengungen, Unglücksfälle und Verschwendungen, welche nur zu kleinem Theile haben wieder beseitigt werden können; die Zersplitterung Deutschlands in so viele Herrschaften, deren Aufwand natürlich nicht im Verhältnisse ihrer Kleinheit abnimmt, während doch ihr Dasein den Drang der Nation nach Einheit im Innern und nach Ehre und Schutz gegen Aussen unfruchtbar macht; noch manche andere kleinere Ursachen haben eine so schwere Last von Abgaben auf die Unterthanen gelegt, dass nothwendig hieraus Missvergnügen entsteht, wenngleich ein Abhülfemittel schwer anzugeben ist. Auch die immer tiefer fressenden religiösen Wirren bringen wenigstens in einzelnen Staaten einen Theil der Bürger gegen die Regierungen auf, sei es nun hier ohne, sei es dort durch deren Schuld. Dann droht die finstere Gestalt der Massenarmuth und der staatlichen, gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Unzufriedenheit des vierten Standes. Eine sehr grosse Menge der Bewohner mancher Länder, und in allen nicht Wenige, sind gegen jede Staatsgewalt erbittert, weil sie ihnen nur als die Schützerin des ausbeutenden Wuchers und der besseren Stellung der Vornehmeren und Reicheren erscheint, und noch ist das Mittel nicht gefunden, die Proletarier sittlich zu beruhigen und sachlich zufrieden zu stellen. — Wäre es nun auch eine arge Uebertreibung, solchen Ursachen der Spaltung und des Missvergnügens die Abneigung gegen die Bureaukratie als gleich bedrohlich und eingreifend an die Seite zu stellen: so ist doch auch unläugbar, dass der Staat unklug handelt, wenn er nicht sucht, in dieser Beziehung Zufriedenheit zu erwecken. Es stehen für ihn jeden



Falles so bedeutende Aufgaben zu lösen, dass es höchst hemmend, ja unter Umständen gefährlich ist, wenn seine Organe als solche den Unterthanen verhasst oder wenigstens von ihnen nicht geachtet sind, und wenn somit zu den sonstigen Schwierigkeiten noch ein Widerstreben gegen seine nothwendigen Werkzeuge besteht, jeden Falles kein sittlicher Einfluss von ihnen geübt werden kann. Seine Aufgabe ist, wo möglich neue Kräfte und Stützen zu erwerben; um so weniger darf also eine bisherige verrotten. Namentlich liegt das Interesse der Fürsten selbst sehr nahe. Sind sie auch noch so unbetheiligt bei den Fehlern des Beamtenthumes, so schaden dieselben doch auch ihnen, sowohl was die Annehmlichkeit, als was die Sicherheit ihrer Herrschaft betrifft. Hier ist das Gegentheil richtig von dem »quidquid delirant reges plectuntur Achivi.«

Aber auch der Bürger hat ein bedeutendes Interesse dabei, dass seinen Klagen gegen die Bureaukratie abgeholfen wird. Darüber kann doch kein Streit sein, dass der Staat des Volkes wegen da ist, und nicht umgekehrt; ferner dass die Beamten des Staates wegen bestehen, nicht aber dieser wegen ihrer. Wenn sich also durch eine Verkettung falscher Ansichten und schlechter Gewohnheiten das richtige Verhältniss verschiebt, unter dieser Verkehrtheit aber der Bürger leidet, so ist es eine Sache von grosser Bedeutung, dass der richtige Zustand wieder hergestellt werde. Und es wird hierbei keineswegs etwas in sich Widersprechendes gefordert. Allerdings ist der Staat in der sowohl extensiven als intensiven Ausbildung, welche er im Laufe der Jahrhunderte erlangt hat, eine gar nicht mehr berechenbare Quelle von Förderung alles Geistigen und Sachlichen; und es wäre ein Beweis von wahrhaft barbarischem Unverstande, denselben auch da, wo seine Thätigkeit unentbehrlich ist, auf geringere Leistungen zurückführen zu wollen. Auch muss die schwächste Einsicht begreifen, dass so grosse Leistungen nicht ohne entsprechende Mittel zu beschaffen sind, und diese Mittel am Ende von Niemand geliefert werden können, als vom Volke im Staate. Allein richtig ist auf der andern Seite auch, dass jede ohne Beeinträchtigung der Staatszwecke irgendwie ersparbare Last und Widrigkeit entfernt zu halten ist; doppelt so, wenn sie nicht einmal einen Zweck betrifft, sondern nur den Mitteln zu deren Erreichung unnöthiger und fehlerhafter Weise anklebt. Wo also die Geschäftenmühle nur leer geht oder gar Schaden anrichtet wegen unrichtiger Verwendung, da muss Abhülfe stattfinden; und sie kann eintreten ohne Beeinträchtigung gegründeter Forderungen.

Hiermit soll freilich nicht gesagt sein, dass alle Klagen gegen die Bureaukratie, wie sie oben als thatsächlich bestehend aufgeführt wurden, auch wirklich begründet seien, und zu einer schützenden oder wiederherstellenden Thätigkeit Anlass bieten. — Jeder Verständige muss z. B. zugeben,

dass die erforderliche Ordnung und Uebersicht in der Staatsverwaltung, namentlich in dem Haushalte, die Einhaltung bestimmter Geschäftsformen gebieterisch verlangt, während solche doch, angewendet auf eigenthümliche Individualitäten und auf ungewöhnliche Verhältnisse, störend und selbst positiv nachtheilig wirken können. So namentlich in den Verhältnissen von Technikern, wohl auch von Gelehrten, zur Staatsverwaltung. Hier sind also Klagen subjectiv ganz begreiflich; allein es ist nicht abzusehen, wie durch allgemeine Massregeln geholfen werden könnte, ohne dass der Willkür, somit möglicherweise auch der Unordnung und selbst der Schlechtigkeit, Spielraum gegeben werden würde. Namentlich lässt sich die Forderung, zu deren Aufstellung man etwa geneigt sein möchte, dass dem Vorgesetzten hinreichende Menschenkenntniss und genugsamer Eifer für das öffentliche Wohl beiwohnen müsse, um ihn zu bestimmen, in den geeigneten Fällen und für ausgezeichnete Männer auf eigene Verantwortlichkeit Ausnahmen eintreten zu lassen, nicht als allgemein bindende Regel aussprechen. Ein wirklich grosser und genialer, namentlich ein vornehm denkender Staatsmann mag in der That so handeln; allein solche Männer können nicht als Regel angenommen werden. Sie sind ein seltenes Geschenk des Himmels für Regenten und für Staatseinrichtungen, welche ihrer würdig sind und sie ertragen können. An gewöhnliche Menschen gestellt würde das fragliche Verlangen entweder unerfüllt bleiben aus Furcht vor Verantwortung und aus Abneigung gegen Ungewöhnliches, oder aber zu schreiendem Unfuge führen. — Ferner kann man sicherlich die materiellen Klagen, welche von der Aristokratie gegen die Bureaukratie geführt werden, nicht in Bausch und Bogen vertreten. Natürlich sollen rüde Formen und absichtliche oder aus Unkenntniss der Sitte der gebildeten Welt herrührende Ungezogenheiten nicht in Schutz genommen werden. Ebenso muss, was das positive Recht einräumt, ehrlich auch in seinen Folgesätzen gegeben werden; oder es trete, wenn das öffentliche Wohl diess durchaus nicht gestattet, Zwangsabtretung gegen genügende Entschädigung ein. Willkür der Behörden und kleinliche verletzende Quälerei sind eben so unrecht als unwürdig. Allein eben so unbestreitbar ist auf der andern Seite, dass die Regierungen nur ihre Pflicht thun, wenn sie den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetze und des allgemeinen Gehorsams gegen dasselbe mit Kraft durchführen, und wenn sie den Gedanken des Rechtsstaates auch da aufrecht erhalten, wo ihm schmerzliche, aber nutzlose Erinnerungen entgegenstehen. Wenn hierbei ein Unwillen auf die Organe des Staates fällt, so mag man diess zwar psychologisch wohl begreifen, allein es ist keine objectiv begründete Ursache zu einer Aenderung oder Unterlassung vorhanden. — Endlich kann man sicherlich nicht wünschen, dass die Staatsbehörden eine auf Ueberzeugung und Erfahrung beruhende Ansicht und Thätigkeit alsbald aufgeben, sobald sich dagegen unter der Menge oder

bei zunächst Betheiligten ein Widerspruch erhebt und die Beamten wegen ihrer Theilnahme Tadel erfahren. Was wäre da durchzuführen, welcher Staatszweck noch zu erreichen? Einsichtslose, Eigensüchtige, bewusst Schlechte, welchen der Staat selbst mit seinen unerlässlichsten Anstalten im Wege ist, wird es immer geben; und je fester und rücksichtsloser ein Beamter in solchem Falle seine Schuldigkeit thut, desto leichter kann sich gegen ihn ein Geschrei erheben. Wie oft hat es sich überdiess begeben, dass eine anfänglich mit grossem Widerstreben aufgenommene Staatsmassregel allmälig die Gunst gewann, welche ihr Vorurtheil, bequemes Hängen am Alten und Unwissenheit verweigert hatten. — Und so vielleicht noch Anderes.

Mit Einem Worte: begründete Klagen gegen die Bureaukratie nach Kräften zu entfernen, ist Pflicht und ist Vortheil des Staates.

Es kann sich also nur davon handeln, ob genügende Mittel zu Erreichung dieses Zieles vorhanden sind? Eine genauere Untersuchung zeigt denn aber, dass dergleichen theils in der Hand des Staates selbst, theils in der des Volkes im Ganzen und einsichtsvoller Einzelner liegen, und dass auch die Wissenschaft hierzu beitragen mag.

Was zuerst die vom Staate zu ergreifenden Massregeln betrifft, so können vor Allem die verletzenden Formen des Verkehres der Behörden und der Einzelnbeamten mit den Bürgern mit leichter Mühe beseitigt werden. Hierzu bedarf es nur des guten Willens, eines bestimmten Befehls und eines guten Beispiels von Oben herab. Wenn die höchsten Vorgesetzten es sich selbst deutlich machen, dass ein Mann von Bildung nicht nur gegen Solche, welche ihm gleich oder über ihm stehen, sondern gegen Jeden ein gesittetes und unnöthige Verletzungen vermeidendes Betragen beobachtet; wenn sie sich also theils in ihren eigenen amtlichen Beziehungen so benehmen, theils Untergeordnete, nöthigenfalls mit Ernst, bei jeder passenden Gelegenheit dazu anhalten: so wird der Unfug bald verschwinden. Man setze öffentlichen Klagen über Verfehlungen dieser Art kein Hinderniss entgegen; man mache die angeordnete Abhülfe bekannt; man erkläre es für einen der Gunst und der Beförderung im Wege stehenden Mangel eines Beamten, wenn er im Dienste ungezogen und rücksichtslos ist. Für die zu erlassenden Vorschriften lässt sich natürlich kein allgemein anwendbares Recept geben; die Missbräuche sind in verschiedenen Ländern verschieden, wohl selbst in den einzelnen Verwaltungszweigen desselben Staates. Allein überall wird z. B. eine Vorschrift an der Stelle sein über die Art des persönlichen Verkehres der Elementarbeamten mit den Bürgern, also unter Anderem über die Festsetzung bestimmter, den örtlichen Verhältnissen angemessener Amtstage, an welchen die Beamten unter allen Umständen jedem zugänglich sein müssen; über Einrichtung anständiger Gelasse für die Wartenden; über die Vermeidung

unnöthiger persönlicher Vorforderungen. Ueberall wird die Vorschrift gut wirken, dass den Bescheiden, namentlich Straferkenntnissen, Entscheidungsgründe beigefügt werden müssen. Ueberall werden die Vorgesetzten selbst dabei gewinnen, wenn sie von ihren Untergeordneten und Hülfsarbeitern keinen höhnenden und übermüthigen Ton dulden.

Ebenso braucht es nur guten Willen und gesunden Menschenverstand, um völlig überflüssige Schreiberei aufzugeben. Freilich ist dabei vorausgesetzt, dass Derjenige, welcher etwas anordnet, auch einen Begriff vom wirklichen Leben habe; dass er wisse, wie weit ein Befehl wörtlich oder nur scheinbar vollzogen werden werde und könne; dass es ihm um die Erreichung eines Zweckes, nicht aber um die blosse Erledigung der Actennummer oder um den leeren Schein einer Thätigkeit zu thun sei. Bei wichtigen Angelegenheiten begebe sich der zur Entscheidung Berechtigte an Ort und Stelle oder berufe den mit der Ausführung Beauftragten zu mündlicher Auseinandersetzung und Verabredung. Diess wird mehr fördern und mehr verhindern, als die Abfassung ganzer Actenstösse. Wenn die zur richtigen Entscheidung einer Sache erforderlichen Thatsachen und Beweise beisammen sind, so fordere man nicht pedantisch auch noch überflüssige. Man bedenke, dass die Verwaltung keinen Civilprocess mit dem Leben führt. Ein Minister kann in der That keinen grösseren Beweis von Unfähigkeit zu seinem Amte geben, als wenn er nur eine Schreibmaschine ist, wenn ihm das Land, die Menschen, die bedeutendsten unter ihm gemachten Unternehmungen persönlich gänzlich unbekannt bleiben, wenn sein Pflichteifer und sein Stolz darin besteht, die Kosten eines Secretärs oder Kanzlisten durch eigene unablässige Tintenvergiessung zu ersparen, und wenn er daher auch bei allen ihm untergeordneten Geschäften Alles glaubt durch blosses Schreiben und vieles Schreiben abmachen zu können. Es beweist einen der Natur des wahren Staatsmannes ganz entgegengesetzten Geist, wenn ein Beamter in einer hohen Stellung Alles selbst besorgen und entscheiden will, keinem Untergeordneten, und wäre es der tüchtigste Mann und verstünde er die Sache ganz allein, etwas anvertraut. Darin eben zeigt sich die zum Regieren bestimmte Natur, der Staatsmann im Gegensatz gegen den Bureaukraten und Schreiber, dass man mit sicherem Blicke die Männer zu finden weiss, welche zu einem bestimmten Zwecke taugen und welchen ein Geschäft ruhig anvertraut werden kann; dass man diesen dann den Auftrag breit und frei gibt, sie auf ihre Verantwortung und nur unter entfernter Beobachtung ausführen lässt; dass man den Muth hat, sogar bei grosser Verantwortung nicht nur selbst zu handeln, sondern auch Andere handeln zu lassen. Von selbst versteht sich allerdings, dass sich eine Behörde über den Vollzug bestimmter Aufträge oder über den Stand gewisser Angelegenheiten und Zustände Bericht erstatten lassen darf. Man sieht auch recht gut die

Nothwendigkeit regelmässig wiederkehrender Berichte ein bei allen zur Aufbewahrung und Verwaltung anvertrauten Kassen und Vorräthen, und bei Gegenständen des Staats- oder des Volkslebens, deren jeweiligen Stand oder regelmässigen Gang die Regierung oder das Publikum kennen müssen. So also z. B. über Bevölkerung, über Zahl der anhängigen und entschiedenen Rechtsstreite, über die Zahl der Gefangenen, über ein- und ausgeführte Waaren. Allein eine Geistlosigkeit ist es, wenn die Erstattung von zwecklosen regelmässigen Berichten zur Gewohnheit wird, welche dann gar keine andere Folge hat, als Ekel und Zeitverlust vielleicht durch alle Stufen der Diensthierarchie hindurch bis zum Dorfschulzen hinab, und überdiess nur allzu häufig eine kolossale Masse von Lügen. Zwecklos sind aber offenbar Berichte, wenn sie Gegenstände betreffen, welche zu wissen gar kein vernünftiges Interesse hat, welche man nicht wissen kann, oder welche der Berichtende nicht gern sagt, während er die Wahrheit leicht verschweigen kann, namentlich also welche gutwillige Selbstanklagen voraussetzen.

Noch sicherer aber wird ein grosser Theil der jetzigen Abneigung gegen die Bureaukratie verschwinden, wenn sich die Regierungen dazu entschliessen, den Grundsätzen der Verfassungen eine unbestrittenere und ehrliche Ausführung einzuräumen. Es soll jetzt nicht von der Einführung von Volksvertretungen in Staaten, wo noch keine bestehen, die Rede sein. Diess Mittel steht ausser Verhältniss zu dem jetzt vorliegenden besonderen Zwecke; auch würde die blosse Anerkennung dieser Staatsform noch keineswegs die Absicht erreichen. Wie nur allzuviele Erfahrung zeigt, mag Bureaukratie gar wohl auch in einem constitutionellen Staate bestehen. Wohl aber kann da, wo der Grundsatz schon zugegeben ist, der Streit über einzelne Folgesätze, mit ihm aber auch die Veranlassung zu Erbitterung gegen die zähen Vertheidiger alter Ansichten und die Widersacher einfacher Consequenz vermieden werden. Man möge nur bedenken, dass eine dem Grundgesetze widersprechende Verweigerung oder Forderung doch auf die Dauer nicht zu erhalten ist. Warum also alle Widerwärtigkeiten, warum die so schädliche Abnützung der nothwendigen Staatsorgane um etwas, was doch nicht verhindert, sondern höchstens nur hinausgeschoben werden kann? Die Geschichte des constitutionellen Staates sollte doch wenigstens dazu dienen, den Satz zur Ueberzeugung zu bringen, dass sich die in dem Principe liegenden Folgen unwiderstehlich zur Anerkennung durcharbeiten. Um wie Vieles wird in allen constitutionellen Staaten jetzt gar nicht mehr gestritten, was vor einigen Jahrzehnten noch Gegenstand des heftigsten Kampfes war? Und wie mancher der gegenwärtig noch bestehenden Streitpunkte wird dieses Schicksal künftig haben? Den Verdruss und den Schaden des Kampfes könnte man sich offenbar in allen diesen Fällen ersparen. Eben so verhält es sich im Kleinen mit dem unnöthigen Einmischen der Staatsbehörden in die Privat-

angelegenheiten der Gemeinden. Selbst auf die Gefahr hin, dass einzelne Verstösse von den noch ungeübten Bürgern gemacht werden, nehme man die Gängelbänder aus den Händen der Staatsbeamten, und entferne dadurch die Veranlassung zu täglichem Missmuthe.

Endlich aber, und vielleicht hauptsächlich, indem dieser Punkt die übrigen erst möglich macht, sorge der Staat für ganz tüchtige Beamte. Solche werden keine Veranlassung zum Hasse geben, im Gegentheile sich Achtung und Neigung erwerben. Um aber nicht den Vorwurf zu erleiden, als ob hier nur eine wohlfeile Phrase anstatt eines ausführbaren Vorschlages gegeben werde, sei kurz angedeutet, wie dieses Ergebniss zu erlangen ist. Vorerst kann natürlich kein Streit darüber sein, dass als unerlässliche Grundlage einer tüchtigen Staatsdienerschaft die allgemeine Aemterfähigkeit aller Bürger, die gesicherte Stellung der Beamten im Amte, die Aufzählung und Beurtheilung aller Bewerber um eine erledigte Stelle feststehen müssen. Allein hiemit ist nicht Alles geschehen; noch sind drei weitere Forderungen zu erfüllen. — Vorerst muss der Beamte für das Fach der Verwaltung, in welchem er zu wirken hat, theoretisch vollständig ausgebildet sein. Nur dann hat er eine Uebersicht und Grundsätze; nur dann ein Ideal für seine Thätigkeit; nur dann endlich lässt er sich nicht so leicht in Gedankengemeinheit und geistlose Geschäftsübung hinunterziehen. Man muss etwas verstehen, um daran eifrigen Antheil zu nehmen, um es auf die richtige Weise zu betreiben. Ein Beamter, welcher keinen Begriff davon hat, was seine Aufgabe ist, wird sich entweder durch Unthätigkeit verächtlich, oder durch ein auf Fremdartiges gerichtetes, rein formelles oder sonst verkehrtes Treiben unbequem und verhasst machen. Welche Gemeinplätze! wird man wirklich sagen; sind etwa der Prüfungen nicht bereits mehr, als genug? Freilich sollte man meinen, dass der einfachste Menschenverstand jene Wahrheiten eingebe; auch sind allerdings Prüfungen angeordnet: allein wie verhält sich die Wirklichkeit? In einer sehr grossen Anzahl von Fällen wird gelernt, allein etwas ganz Anderes, als man im Leben braucht; wird gefragt, aber nicht nach dem, was zu erkunden man den Beruf hätte. Auf solche Weise wird nun aber nicht nur der Zweck nicht erreicht, sondern sogar das Gegentheil, denn es kommen die Beamten mit einer falschen Auffassung, mit einer verkehrten Richtung in ihre Wirkungskreise. Warum ist von allen Zweigen des öffentlichen Dienstes in der Regel die Rechtspflege am wenigsten verhasst? Sicherlich nicht, weil der Bürger an sich eine Freude an den Berührungen mit ihr haben könnte. Sondern, zum grossen Theile wenigstens, weil die Gerichtsbeamten das verstehen, was sie treiben, und weil sie sonst nichts treiben. Es würde zu weit führen, dieses Thema gründlich und nach allen Richtungen hier zu besprechen; für Die, welche verstehen wollen, genügt schon die Andeutung. — Die zweite Bedingung einer nützlich beschäftigten

und daher auch anerkannten Staatsdienerschaft ist die Einräumung eines zureichenden Wirkungskreises für jede Amtsstelle. Wenn der Bürger sehen muss, dass eine Behörde zu keinem irgend in Anschlag zu bringenden Geschäfte selbst berechtigt ist, sondern ihre Zeit nur mit überflüssigen Schreibereien, bei einem grössern Thätigkeitsdrange auch wohl mit völlig nutzloser Quälerei der Untergeordneten zubringt, so kann natürlich seine Achtung vor den Staatsdienern nicht wachsen. Davon nicht zu reden, dass auch tüchtige Naturen unter den Beamten, wenn sie eine Reihe von Jahren mit solchen nichtigen Dingen zugebracht haben, selbst verkommen und das Bedürfniss einer wirklichen Thätigkeit ganz verlieren, so dass sie, wenn sie endlich in eine an sich wirksame Behörde berufen werden, auch diese verderben. Solcher nutzlos thätiger Behörden gibt es aber unter den Mittelstellen nicht eben selten, während die unteren und die höheren mit Geschäften überladen sind. Auch Centralbehörden in Verwaltungszweigen, in welchen man aus allgemeinen Gründen keine erspriessliche Thätigkeit von Staats wegen entfalten kann, gehören hierher; so z. B. angeblich leitende Behörden für das Armenwesen, den Handel, die Landwirthschaft. — Aber freilich werden alle diese materiellen Einrichtungen nicht vollständig zum Ziele führen, wenn sie nicht von Oben her ein geistiger Hauch durchweht, wenn nicht namentlich Derjenige, welcher dem Staatsoberhaupte die Vorschläge zur Besetzung der Staatsstellen zu machen hat, mit ehrlicher Absicht und mit wahrer Kenntniss der Personen und der Bedürfnisse nur die Tüchtigsten aussucht. Eine dritte Forderung ist also dahin zu richten, dass die Minister Staatsmänner seien, dass folglich der grosse Blick, die richtige Auffassung der gesellschaftlichen Zustände, der Muth zu bedeutenden Unternehmungen, Menschenkenntniss und die Kunst der Menschenbehandlung, nicht aber nur Gedächtniss, gewöhnliche Kenntnisse, Kanzleierfahrung und Fleiss, oder gar persönliche Gewandtheit und Fürstengunst zu den höchsten Stellen führen können. Die Frage aber, wie dieses Ziel mit Wahrscheinlichkeit zu erreichen sei, hat wenigstens in den constitutionellen Staaten eine Lösung. Es wird nämlich dasselbe erreicht werden, wenn die auf dem Festlande, und namentlich in den deutschen Staaten, jetzt festgehaltene Stellung der Regierungen zu den Ständeversammlungen verlassen wird. So lange die Ministerien nicht der Ausdruck der politischen Mehrheit im Volke, somit in den Kammern, sind, sondern die Spitze der die Volksvertreter und die von ihnen adoptirten Interessen bekämpfenden Bureaukratie: so lange wird auch nicht der staatsmännische Gedanke, sondern die Geschäftserfahrung in denselben vorherrschen. Dagegen müsste die Erinnerung der leitenden Männer in den Ständeversammlungen zu Ministern nothwendig bedeutende, namentlich staatsmännisch begabte und geübte Talente zum Einflusse berufen. Die Folgen wären unberechenbar. Es soll, um nicht zu weit vom nächstgesteckten Ziele abzuschweifen, jetzt nicht die Rede

sein von der höheren politischen Bedeutung einer solchen Besetzung der Ministerien, welche mit Einemmale eine Masse der jetzt unauflöslich scheinenden Schwierigkeiten in den deutschen constitutionellen Staaten spurlos und zum grössten Vortheile der Fürsten sowohl als der Völker beseitigen würde. Allein auch nur in der engern Bedeutung für den Kampf gegen die Bureaukratie betrachtet, wäre jener Schritt entscheidend. Der Geist der Verwaltung müsste nothwendig ein anderer werden, weil ihre Aufgabe in der obersten Instanz anders gefasst und nun in diesem Sinne auch auf die Untergebenen gewirkt würde. Damit aber wäre auch ein grosser Theil der jetzigen Unzufriedenheitsgründe beseitigt. An die Stelle des Beamten-Regimentes käme ein politischer Gedanke; und eine Menge von unnöthigen Geschäften, welche den nicht in solcher Gewohnheit aufgewachsenen Ministern vor allen zuwider wären, würden schneller Vertilgung verfallen. Allerdings wäre von den auf solche Weise zu der Leitung der Geschäfte Gelangenden nicht diejenige Kenntniss von Sachen und Personen zu erwarten, welche eine lebenslängliche Beschäftigung damit verschafft; und es möchten daraus Nachtheile hervorgehen: allein bei einem tüchtigen Manne, welcher die Erfahrungen seiner Untergeordneten so weit als nöthig und zweckdienlich zu benützen wüsste, könnte diess nur von untergeordneter und theilweise von vorübergehender Bedeutung sein. Auch hier macht eigentlich das Beispiel der Staaten mit parlamentarischem Systeme jeden Streit unmöglich [1]).

---

1) Gegen die Annahme, dass die Einführung des parlamentarischen Systemes Staatsmänner an die Spitzen der Ministerien bringen und dadurch der Bureaukratie ein wirksames Hinderniss entgegengesetzt werden würde, lässt sich F. Rohmer in der oben, S. 99 fg., näher bezeichneten Schrift mit grosser Heftigkeit aus. Er ist zwar vollkommen damit einverstanden, dass die Uebertragung der Geschäftsleitung an wirkliche Staatsmänner ein wirksames Mittel zur Beseitigung der Bureaukratie sei, ja er sieht sogar hierin das einzige Mittel; allein er erklärt es für unwahr, dass die blosse Führung der Opposition den Staatsmann mache. Staatsmann sei, wer die Fähigkeit habe zu regieren. Opponiren und Regieren seien aber so verschieden als Tadeln und Bessermachen. Wer bloss negativ opponire, habe die Gewissheit, regierungsunfähig zu sein, gegen sich. Als Belege für diese Sätze werden denn die angeblich alsbald dem krassesten Bureaukratismus verfallenen Märzminister und Reichsminister von 1848 angeführt. — Hier ist denn Richtiges, Schiefes und ganz Falsches bunt gemischt. Richtig ist allerdings, dass blosses negatives Opponiren keineswegs einen Beweis für staatsmännischen Beruf liefert. Schief aber ist es, die Führer parlamentarischer Parteien als lediglich mit solchem negierenden Widerspruche beschäftigt in ihrer oppositionellen Stellung und Thätigkeit aufzufassen. Darin besteht ja eben der grosse Unterschied zwischen dem constitutionellen Systeme, wie es leider in den deutschen Staaten geübt wird, und dem parlamentarischen Systeme, dass in dem erstern die Opposition, welche keinerlei Aussicht hat, je selbst an die Verwaltung zu kommen, leicht in einen blossen, und noch dazu übertriebenen und unpraktischen, Widerspruch verfällt; während bei der parlamentarischen Entwicklung der beschränkten Monarchie sich Parteien mit verschiedenen positiven Programmen um die Herrschaft streiten. Natürlich opponirt die nicht am Regimente befindliche Partei gegen die Leitung der Geschäfte von Seiten ihrer Gegner, d. h. sie sucht dieselbe als unrichtig und unheilbringend darzustellen; allein wenn sie wirklich ihrer Aufgabe gewachsen ist, so begnügt sie sich nicht mit dem blossen Tadel, sondern stellt ihre eigenen Bestrebungen als die richtigen dar und ist in jedem Augenblicke bereit, die Leitung der Geschäfte in diesem Sinne zu übernehmen. Sie ist also nicht bloss verneinend, sondern stellt vielmehr in erster Linie positive Sätze auf und widerspricht nur, weil und insoferne diesen ihren Forderungen entgegen gehandelt wird. Ob das von einer Partei und deren Führern positiv Aufgestellte besser ist, als das von den Gegnern Vollzogene oder Gewollte, ist aller-

Es steht jedoch die Beseitigung der Uebelstände, welche mit der Bureaukratie jetzt verbunden sind, nicht beim Staate allein. Auch das Volk selbst hat wenigstens einige Mittel in der Hand, deren Anwendung die von dem Staate ergriffenen Massregeln unterstützen, im Falle einer Unthätigkeit von seiner Seite aber mindestens einen theilweisen Erfolg herbeiführen kann.

Vorerst steht es in der Gewalt eines einzelnen Bürgers, sich aller rechtlich erlaubten Mittel zu bedienen, um die gegen ihn etwa begangenen Unbilden zurückzuweisen und durch Beschwerdeführung bei höheren Behörden, schliesslich bei den Ständen, deren Zurücknahme und vielleicht Bestrafung zu erwirken. Die alte Frage des Hofnarren: «was willst Du thun, Gevatter Philipp, wenn sie alle Nein sagen?» ist immer noch nicht beantwortet. Und welcher andern Ursache ist der so rücksichtsvolle Ton der englischen, belgischen, schweizerischen u. s. w. Behörden gegen den Bürger zuzuschreiben? als der Ueberzeugung, dass dieser sich eine andere Behandlung nicht gefallen lassen würde, und einer hieraus allmählig gebildeten Gewohnheit? Wenn Jeder, welcher auf eine barsche und verächtliche Weise behandelt wird, dessen Angelegenheiten grundloser Verzögerung unterliegen, oder dessen Rechten und Selbständigkeit ein ungesetzlicher Eingriff droht, sich mit Entschlossenheit und Kraft dagegen stemmt, nöthigen Falles öffentliche Beschwerde führt, überhaupt nicht nachlässt, bis ihm in letzter Instanz ein Bescheid ertheilt ist: so wird sehr bald Beachtung dessen eintreten, was sich gebührt. Die Unannehmlichkeiten, welche der standhafte Beschwerdeführer bei solcher Verfolgung seines Rechtes und Erkämpfung seiner staatsbürgerlichen Stellung etwa zu duldenhat, kommen nicht in Betracht gegen den dadurch gestifteten allgemeinen Nutzen, und es ist Bürgerpflicht, ein solches Opfer zu bringen. Es ist eben so wahr im Grossen als in den Einzelnheiten des staatlichen Lebens, dass, auf die Dauer wenigstens, einem Volke nichts widerfährt, was es nicht verdient. Wer sich unwürdig behandeln lässt, ohne bis an die äusserste Grenze des gesetzlich erlaubten Widerstandes zu gehen, der verdient es auch.

---

dings ungewiss; allein es ist schief, sie für regierungsunfähig zu erklären, weil sie itzt und einer bestimmten Richtung widerspricht. Gerade dadurch bringt das parlamentarische System wahre Staatsmänner an die Spitze der Parteien, weil es hier mit blossem Bemängeln und Bereiten von Hindernissen nicht gethan ist. Als völlig falsch aber muss es bezeichnet werden, wenn die Erfahrungen von 1848 als Belege dafür angeführt werden, dass die Führer einer Opposition der Bureaukratie doppelt verfallen, wenn sie zur Herrschaft kommen. Von einem Bureaukratismus des Reichsministeriums zu reden, ist geradezu lächerlich. Eine Scheinregierung hat es freilich geführt; aber nicht aus bureaukratischem Formalismus, sondern aus gänzlichem Mangel an einer eigenen Macht. Ob aber die Märzministerien in den einzelnen Staaten der Bureaukratie wirklich verfielen und desshalb missglückten, ist theils thatsächlich zu bezweifeln, theils beweist es, wenn dem wirklich so war, nicht das Mindeste für die Unfähigkeit des parlamentarischen Systemes Staatsmänner zu bilden. Diese Ministerien giengen ja gar nicht aus einem parlamentarischen Systeme hervor, und ihre, wirkliche oder nur fälschlich schuldgegebene, unbrauchbare Verwaltung kann somit auch diesem gar nicht zugemessen werden. Wird doch eben, damit solches Missglücken nicht stattfinden könne, anstatt des constitutionellen Haders parlamentarischer Parteikampf gefordert.



Ein zweites Mittel zur Beseitigung der Beschwerden, namentlich aber zur Brechung bureaukratischer Eingriffe und noch mehr zur Ergänzung der Gleichgültigkeit und Langsamkeit, ist in der immer weiter zu steigernden Ausbildung der freiwilligen Vereine zu finden. Solche vermögen sehr Vieles zu Stande zu bringen, wozu der unverbundene Einzelne die Hülfe des Staates bedurft hätte, diese also auch hätte vielleicht entbehren oder durch manche Unannehmlickheiten erkaufen müssen. Hierbei ist es denn sehr zu rathen, so wenig als möglich auf die Unterstützung des Staates und auf Theilnahme von Beamten zu rechnen. Je unabhängiger solche freiwillige Vereine bleiben, je mehr sie die für ihre Kräfte nöthigen Zwecke aus ihrer eigenen Mitte aufbringen, desto weniger haben sie Einreden und Verzögerungen zu besorgen oder sich Formen und Richtungen, welche ihnen nicht genehm sind, aufdringen zu lassen. Auch muss nothwendig der Anblick vieler und zum Theile vielleicht selbst grossartiger Unternehmungen, welche von Privatvereinen mit Glück unternommen und geführt werden, die Achtung vor dem Bürger bei der Bureaukratie vermehren, was nicht ohne gute Rückwirkung bleiben kann. Es ist ein Naturgesetz, dass der Einsichtsvollere leitet. So lange also die Intelligenz eines Volkes in der Regierung verkörpert ist, so hat diese Alles zu besorgen; dann aber ist es auch der menschlichen Natur nur allzu gemäss, wenn jene sich ihrer Bedeutung überhebt. Wenn sich aber Kenntnisse, Einsicht und Thatkraft mehr und mehr unter dem Volke verbreiten, dann wird auch in demselben Verhältnisse die Achtung vor demselben zunehmen. Es ist daher ein sehr richtiges Gefühl, welches sich manchfach in Geldkorporationen, grossen Privatverkehrsanstalten, landwirthschaftlichen Vereinen, Versicherungsgesellschaften und dergleichen geltend macht, dass dieselben eine Abneigung gegen die Uebertragung der Vorstandschaft an Beamte und selbst gegen deren vorzugsweise hervortretende Thätigkeit zeigen. Es ist Zeit genug, den Staat und seine Organe um Hülfe anzugehen, wenn man derselben wirklich bedarf; bis dahin: Hilf Dir selbst, so wird Gott Dir helfen. Auch vergesse man nicht, dass mit der Uebung in solchen Vereinsgeschäften auch die Geschicklichkeit in der Benützung dieses wichtigen Wirkungs- und Emancipationsmittels liegt, und dass allmählig ein Volk durch freiwillige Privatvereine Dinge zu Stande zu bringen lernt, an welche es in früherer Zeit nicht hätte denken dürfen. Und ist es wahr, was bekanntlich sehr einsichtsvolle Männer annehmen, dass überhaupt die Zukunft der Gesellschaft in der immer weiteren Ausbildung des Vereinsgeistes zu suchen ist, hierin vielleicht sogar die Lösung der grossen Fragen über Massenarmuth und Bewahrung des Eigenthumes gesucht werden darf: so ist ein noch weit wichtigerer Zweck mit der Gewöhnung zu gemeinschaftlichem Handeln der

Privaten erreicht, als bloss die Beseitigung unnöthiger und nachtheiliger Berührungen mit der Bureaukratie.

In noch unmittelbarerer Beziehung zu dem vorliegenden Zwecke steht die Ausbildung des Gemeindelebens. In wie ferne eine kräftige und umfangreiche Selbstregierung der Gemeinden schon an sich die Veranlassungen zum Zusammenstosse mit der Bureaukratie vermindert, ist bereits oben erwähnt worden. Nun hängt es allerdings nicht von dem Willen der Bevölkerungen der einzelnen Gemeinden ab, welchen Antheil an der Leitung der örtlichen Angelegenheiten sie nehmen dürfen. Hierüber entscheidet die Gesetzgebung; und oft genug sind nicht sämmtliche Factoren derselben zu einer weiteren Emancipation der Gemeinden zu bringen. Dessen ungeachtet liegt hier viel in den Händen tüchtiger Bürger. Falls nur die freie Bewegung nicht allzu sehr durch das Gesetz gehemmt ist, kann durch eine einsichtsvolle und thätige Theilnahme der geachtetsten Einwohner, dann aber allmälig durch eine Erziehung und Erhebung der Menge zu richtigeren Ansichten gar manches nahe liegende Bedürfniss befriedigt, Schaden abgewendet, ein besserer Zustand vorbereitet werden. So weit diess aber geht, so weit bedarf es dann auch keines Gesuches beim Staate um Hülfe, und wird nicht leicht ein ungeschicktes und vorlautes Eingreifen von Seiten eines Regierungsorganes stattfinden. Auch hier wird Tüchtigkeit sich Ansehen verschaffen; und überdiess wird der thatsächlich gelieferte Beweis der Fähigkeit zum Selbstregieren am sichersten zu einer Verbesserung und Ausdehnung der Gesetzgebung führen. Allein es ist diess nicht einmal der Hauptnutzen der gemeindebürgerlichen Lebendigkeit in Beziehung auf die Bureaukratie. Von noch grösserer Bedeutung ist überhaupt die Erwachung eines öffentlichen Sinnes, die Ausbildung und Kräftigung der öffentlichen Meinung, das Vorhandensein von Organen für den Ausdruck und für die gesetzliche Durchführung der Wünsche der Bürger. Diese Elemente werden sich dann auch auf dem staatsbürgerlichen Felde geltend machen und sowohl den Einzelnen lehren, wie er sich innerhalb seines Rechtes mit Bewusstsein und Gewandtheit gegen die Bureaukratie zu verhalten hat, als auch in tüchtigen Gemeindebehörden Organe schaffen, welche sich, bei manchen Gelegenheiten wenigstens, des Rechtes und der Vortheile ihrer Bürger mit Kraft und Erfolg anzunehmen wissen.

Ist dem aber also, so ist natürlich von noch weit grösserem Werthe eine allgemeinere Belebung und Ausbildung des staatsbürgerlichen Sinnes der Bürger. Dieser ist der entschiedenste Gegner der Bureaukratie, und es kann ihm auch auf die Dauer der Sieg über sie nicht fehlen. Vor Allem wird, wie eben bemerkt, schon der Einzelne eine solche Stellung zur Bewahrung seiner Rechte vor Eingriffen und zur Erlangung seiner Interessen zu nehmen wissen, dass weit wenigere Fälle eines verkehrten Benehmens

überall vorkommen. Sodann aber hat nothwendig ein staatlich lebendiges und ausgebildetes Volk so vielen Einfluss auf die Gesetzgebung, dass es allmälig eine Umformung derselben nach dem Stande seiner Bedürfnisse, also seiner Rechte, zu bewerkstelligen wissen wird. In Staaten mit Volksvertretung versteht sich diess ohnedem von selbst; allein auch in unbeschränkten Einherrschaften (angenommen, dass solche auf die Dauer bei einem staatlich ausgebildeten und gesinnungsvollen Volke bestehen können) wird die Kraft der öffentlichen Meinung das Wesentliche zu erreichen wissen. Von je verschiedeneren Standpunkten aus denn namentlich auch Klagen gegen die Bureaukratie ertönen, ein desto gewichtigeres Zusammenwirken ist zu erwarten.

Was aber — und diess sei die letzte Frage — hat in dieser ganzen Frage die Wissenschaft zu thun? Ist sie nur zum müssigen Zusehen und zum schliesslichen Einregistriren des Erfolges, welcher dieser auch sei, verurtheilt? Diess hiesse ihre Aufgabe schlecht begreifen. Vielmehr hat sie auch hier die kritische Fackel zu tragen und Mass und Ziel mit Umsicht, objectiver Unparteilichkeit und ungetrübt durch den aufwirbelnden Staub des Kampfes zu bestimmen. Sie kann freilich nicht unmittelbar wirken, allein vielfach müssen doch die Streitenden nach ihr aufsehen, um sich nicht zu verlieren. Sache der Wissenschaft ist es also vor Allem, genau zu erörten, in wie ferne die verschiedenen Klagen über die Bureaukratie auf richtigen Grundlagen beruhen, und in wie weit (dem ist allerdings zum Theile so) Ueberschätzungen der eigenen Interessen und Mittel oder genealogisch und geschichtlich überkommene Vorurtheile und Abneigungen den Gedanken des Staates der Jetztzeit verkennen und einem Fehler seiner Diener zuschreiben, was eine nothwendige, wenngleich für den Einzelnen vielleicht widrige, Folge und Forderung desselben ist. Es wäre höchlichst zu beklagen, wenn dem Staate wegen einer fehlerhaften Richtung, welche er etwa eingeschlagen hat oder hat einschlagen lassen, nun nothwendige Rechte abgestritten würden. Von jeher und in allen Verhältnissen hat der wahre Staatsmann eine Opposition für eine verderbliche erachtet, welche die Regierung als solche schwächt, indem sie derselben wegen des Missbrauches Einzelner oder einer zeitweisen falschen Richtung bleibend die zu Erreichung des Staatszweckes unerlässliche Kraft entzieht. Nur der Missbrauch soll entfernt und seine Wiederkehr unmöglich gemacht werden; der Unfähige oder Schlechtwillige ist zu entfernen, unter Umständen zu bestrafen. Allein der allgemeine Geist der Gesittigung darf nicht geschwächt werden. So denn auch hier; und es ist eine schöne Aufgabe für die Wissenschaft, das Urtheil über die Klagen zu fällen und die Entscheidungsgründe zu geben. Auf diese Weise wird es ihr dann gelingen, zur allgemeinen Ueberzeugung zu bringen, in wie weit eine wirkliche Uebereinstimmung

begründeter Beschwerden besteht und ob und wie weit also ein gemeinschaftliches Handeln eine sichere Grundlage, somit Dauer und Hoffnung auf Erfolg hat. — Sodann aber hat die Wissenschaft die Vorschläge zu den neuen Gestaltungen zu prüfen, welche etwa an die Stelle der zu weit gehenden oder verkehrten Einwirkungen der Bureaukratie zu treten hätten. Es genügt nicht, nur in der Verneinung Recht zu haben, sondern es muss auch das positiv Aufzubauende gesund und zweckdienlich sein. Hier aber ist jeglichem Wissen ein schöner Wirkungskreis eröffnet. Einerseits wird die Theorie dogmatisch und kritisch prüfen, vergleichen, Schlüsse ziehen; anderseits ist es von der grössten Wichtigkeit zu erfahren, was die Geschichte und was die Kenntniss des jetzigen Zustandes fremder Länder an Beispielen aufzuweisen haben. Je mehr die Bewegung gegen die Bureaukratie aus dem Volke selbst und aus dem nicht immer klaren Gefühle irgend eines Druckes hervorgeht, und je mehr also auch Vorschläge zu Aenderungen auf einseitigem und zum Theile niedrigem Standpunkte ausgehen, desto nöthiger ist es, dass die Wissenschaft sich hoch stellt, die Uebersicht erhält und auf Folgewidrigkeiten und Unverträglichkeiten hinweist. Endlich kann noch die Wissenschaft, gestützt auf das richtige Verständniss der geschichtlichen Entwickelung der Frage, einen Blick in die Zukunft zu werfen suchen, um zu bestimmen, welches der naturgemässe Verlauf dieses Widerstreites zwischen den Regierungsorganen und vielfachen Interessen und Forderungen der Bürger sein wird. Prophetengabe ist zwar auch dem Manne der Wissenschaft nicht verliehen; allein wahrscheinliche Schlüsse kann er auch im sittlichen Gebiete von Bekanntem auf Unbekanntes machen. — Jeden Falles liegt also ein reicher Stoff vor für Denken und Handeln.

3.

Die Ebenbürtigkeit der Ehen in den regierenden Familien

als staatliche Einrichtung.

Nicht wohl kann ein vernünftiger Zweifel darüber obwalten, dass Gleichheit der äusseren Verhältnisse beider Ehegatten, also Uebereinstimmung in Beziehung auf Stand, Vermögen, bisherige Lebensweise, gesellschaftliche Beziehungen, eine der Bedingungen einer glücklichen Ehe ist. Ausnahmen mögen vorkommen; allein als Regel ist anzunehmen, dass der bei einer solchen gleichen Stellung zu vermuthende Einklang der allgemeinen Anschauungen, der Gewohnheiten, äusseren Sitten und der geistigen Bildung auch ein gleichförmiges Denken, Fühlen und Handeln in den verschiedenen Vorkommenheiten des häuslichen Lebens erzeugt, somit Frieden und gegenseitige Achtung und Liebe befördert. Auch ist es eine nicht unbedeutende Sache, dass sich die beiderseitigen Verwandten in ähnlichen Lebenskreisen und Zuständen befinden, somit auch zu Störungen in den Ansichten über sie und zu unbequemen Stellungen zu ihnen selten Veranlassung besteht. Für Dichtungen mögen andere Zustände dankbarern Stoff geben; die Prosa des Lebens findet ihre Rechnung nicht bei Gegensätzen, sondern bei Uebereinstimmung.

Hiermit ist denn aber freilich nicht gesagt, dass das in der Regel Verständige und Nützliche auch durch Zwangsmassregeln aufgedrungen werden darf und soll. Nicht nur mögen in einzelnen Fällen wirklich begründete Ausnahmen vorkommen, in welchen eine Verhinderung unvernünftig und tyrannisch wäre; sondern es muss überhaupt in allen menschlichen Verhältnissen der Grundsatz aufrecht erhalten werden, dass wenn ein urtheilsfähiger Mensch nur sich selbst einen Schaden zufügen will, ohne dabei auch die Rechte Dritter oder allgemeine Interessen zu verletzen, er freie Hand darin habe.

Keineswegs getadelt soll es daher werden, wenn auch bei den deutschen Stämmen die im Anfange ihrer Geschichte strenge festgehaltene gesetzliche Vorschrift der Ebenbürtigkeit bei den Ehen allmälig abgeschwächt und auf immer engere Kreise beschränkt worden ist. Es wäre vielmehr besser gewesen, wenn vom Anfange an die Befolgung der Lehren der Klugheit

und der Menschenkenntniss dem freien Willen und der Einsicht der Einzelnen zugestanden hätte; und es ist zu bedauern, wenn schon geschichtlich zu begreifen, dass die Herbeiführung des richtigen Zustandes Jahrhunderte in Anspruch nahm. Der zurückzulegende Weg war weit und mit manchfachen Hindernissen bestreuet.

Bekanntlich hatten die Anschauungen der Deutschen über die Zweckmässigkeit gleicher Ehen schon in ihren ältesten Gesetzen, den Volksrechten, einen strengen zwingenden Ausdruck erhalten.

Nach diesen sollte das Weib die Genossin des Mannes dem Stande nach sein, und ungleiche Verbindungen wurden zum Theile selbst mit harten rechtlichen Folgen für die Gatten und namentlich für die Kinder belegt. Die Nachkommen aus einer standesungleichen Ehe waren nicht fähig im Stammgute des Vaters nachzufolgen und folgten in Betreff des eigenen Standes für immer der ärgeren Hand. An diesen Bestimmungen mag vielleicht im Einzelnen gedeutelt ued erklärt werden; in der Hauptsache steht die Ebenbürtigkeit bei Ehen unanfechtbar als eine strenge Forderung der urdeutschen Rechtsanschauungen fest. — Nur spät und allmälig wurde nun dieses System gesetzlichen Zwanges abgeschwächt; und zwar in zwei verschiedenen Zeiten und mit steigender Wirkung. Zuerst ward das angestammte Recht beeinträchtigt durch das canonische und das römische Gesetz, welchen beiden der Begriff der Ebenbürtigkeit bei Ehen fremd ist. Nicht nur lebte allmälig die grosse Menge, so weit die Frage überhaupt bei ihr Anwendung erlitt, nach dem gemeinen Rechte des Kaisers und des Pabstes; sondern es suchten auch die gelehrten Richter dasselbe in den vor ihren Stuhl gebrachten Fällen anzuwenden. Diese erste Erschütterung war jedoch zunächst nur von theilweisem Erfolge. Gerade bei den höheren und einflussreichen Ständen erhielten sich die alten Regeln, sei es nun dass Anhänglichkeit an das angestammte Recht und an die Natur der Sache, sei es dass Hochmuth, sei es endlich dass wirthschaftliche Rücksichten bestimmend hierauf einwirkten. Durch autonomische Familienbestimmuugen, sowie durch Statute von ritterschaftlichen Corporationen, Orden und Domkapiteln, wurde dahin gewirkt, dass das neue gemeine Recht keine Geltung fand bei dem Adel und namentlich den höheren Stufen desselben. Erst in der neueren und neuesten Zeit erfolgte ein zweiter und nun auch weit durchgreifenderer Angriff auf die Rechte der alten Ordnung. Die Pfründen, Aemter und Würden, zu deren Bekleidung sogar eine längere vom Standpunkte der Ebenbürtigkeit aus untadelhafte Abstammung erforderlich war, hatten durch die staatlichen und kirchlichen Umwälzungen zu Ende des 18. und zu Anfang des 19. Jahrhunderts aufgehört; mit ihnen aber war ein hauptsächlicher Grund der Befolgung der alten Bestimmungen erloschen. Die immer höher steigende Bildung und (was hier sehr in Betrachtung kam) Wohlhabenheit

des Bürgerstandes liess mehr und mehr die Festhaltung einer rechtlichen Ungleichheit für ihn als grundlos und als beleidigend, für die zu vortheilhaften Verbindungen mit reichen bürgerlichen Familien Geneigten als unklug erscheinen. Die ganze auf Rechtsgleichheit hinarbeitende Strömung der Zeit ward dem Gedanken einer angeborenen und unverwischlichen Verschiedenheit des Blutes als einer lächerlichen und hassenswerthen Anmassung immer entschiedener zuwider. Diess erstreckte sich endlich bis auf die Gesetzgeber. Von allen neueren allgemeinen Gesetzen nahm kaum eines, und auch dieses nur in sehr verwischter Weise, auf Ebenbürtigkeit Rücksicht, so dass diese in der Regel gar keine rechtlichen Wirkungen mehr hat. Damit aber ist die ganze Angelegenheit in das rechte Geleise gekommen. Die gesellschaftliche Sitte mag festhalten, was ihr taugt und was klug ist; es kann aber in jedem einzelnen Falle die Neigung eine blosse Gewohnheit durchbrechen oder Beachtung der Verhältnisse sie für unanwendbar erklären. Die wenigen, ganz vereinzelten und einflussreichen Anstalten, besser wohl Spielereien genannt, welche noch ritterbürtige Abstammung verlangen, sind fast dem Spotte verfallen; und im grossen Ganzen ist auch bei den Bevölkerungen deutscher Abstammung von der Ebenbürtigkeit als rechtlicher Forderung und Bedingung nicht mehr die Rede.

Nur Eine Ausnahme besteht noch, diese aber von der grössten Wichtigkeit. Bei den regierenden fürstlichen Familien ist der Grundsatz der Ebenbürtigkeit festgehalten, ja sogar in den letzten Jahrzehnten durch Aufnahme in die neu entstandenen Verfassungsurkunden zu einer staatsrechtlichen Anstalt erhoben worden. Fast allgemein ist in diesen Gesetzen die Thronfähigkeit bedingt durch Abstammung aus einer »hausgesetzlichen« oder »ebenbürtigen« Ehe [1]). Zuweilen ist auch noch der Genuss anderer Rechte, z. B. der Appanagen, der hausgesetzlichen Ausstattung u. s. w., von dieser Thatsache abhängig gemacht. Und auch in so ferne ist wo nicht eine Verschärfung so doch wenigstens eine unzweifelhaftere Bestimmung eingetreten, als die bekanntlich in früherer Zeit nicht genau genug bestimmte Frage, was als Unebenbürtigkeit zu gelten habe, häufig bestimmter und manchmal in sehr enger Weise für das einzelne Haus entschieden worden ist [2]). Es kann jetzt als ein ausnahmslos für die deutschen regierenden Geschlechter geltender Satz ausgesprochen werden, dass sie nur Ehen ihrer

1) S. die bayerische V.U., Tit. II, § 3, „ebenbürtige“ Ehe; die k. sächsische V.U., § 6, „ebenbürtige“ Ehe; hannover'sche V.U., § 12, „ebenbürtige und hausgesetzliche“ Ehe; württembergische V.U., § 8, „ebenbürtige“ Ehe; badische Declaration vom 7. Oct. 1817, § 2, „ebenbürtiger Mannsstamm“; kurhessische V.U. von 1831, § 3, „ebenbürtige“ Ehe; ebenso in den Verf.Urkunden von 1852 und 1860; gh. hessische V.U., § 5, „ebenbürtige“ Ehe; S. Koburgische V.U., § 6, „ebenbürtige“ Ehe u. s. w.

2) So erklärte z. B. ein, itzt allerdings nicht mehr gültiges, württembergisches Hausgesetz nur Ehen mit kaiserlichen, königlichen, grossherzoglichen oder regierenden herzoglichen Häusern für ebenbürtig.



Mitglieder mit Personen ebenfalls fürstlichen Standes als vollberechtigt ansehen. Hierbei macht denn der in der deutschen Bundesakte für die Mediatisirten ausgesprochene Vorbehalt der Ebenbürtigkeit keine Ausnahme, indem hier nicht etwa den ehemaligen Reichsfürsten und Reichsgrafen ein neues allgemeines Recht gegeben, sondern nur ausgesprochen werden wollte, dass ihre jetzige Unterthaneneigenschaft der Ebenbürtigkeit Solcher von ihnen, welche vorher darauf Anspruch machen konnten, keinen Eintrag thun solle. Wenn also einer jetzt standesherrlichen Familie (z. B. von neugräflichem Stande) diese Eigenschaft nach bestimmten Familien- oder Staatsgesetzen nicht zukommt, so kann sie dieselbe nicht mittelst der Bundesakte begründen.

Die ganze Frage wird gewöhnlich nur vom rechtlichen Standpunkte aus behandelt[1]); wie sie denn hier allerdings von grosser Wichtigkeit ist. Offenbar ist diess jedoch nur die Eine Seite der Sache. Eine solche Bestimmung hat auch ihre politische Seite, das heisst sie kann vom Standpunkte der Zweckmässigkeit aus betrachtet werden; und es ist diess sogar um so mehr an der Stelle, als der Grundsatz der Ebenbürtigkeit der Ehen keineswegs in allen europäischen Monarchieen gilt[2]), somit jedenfalls die Vermuthung einer unbedingten Nothwendigkeit nicht besteht und weitere Untersuchungen nicht von vorne herein als überflüssig erscheinen können.

Es wird wohl am sichersten zum Ziele führen, wenn vor Allem die einzelnen Folgen der Ebenbürtigkeit, die nützlichen sowohl als die nachtheiligen, vollständig und gewissenhaft aufgezählt und dieselben je nach

1) Nicht eine einzige der bekannten Schriften über Missheirathen, also von Pütter, Heffter, Göhrum, Zöpfl u. s. w., und ebenso keines der vielen allgemeinen Werke über deutsches Staatsrecht erörtert die Frage von der politischen Seite. Auch die, zum Theile sehr ausführlichen, Abhandlungen über diesen Gegenstand in den alphabetisch geordneten Werken, wie z. B. Jaup's Artikel „unstandesmässige Ehen" im Welcker'schen Staatslexicon, 2. Aufl., Bd. X, halten sich nur an die Rechtsfrage. Die einzigen, uns bekannten, Ausnahmen bilden einige kurze Bemerkungen in Held's System des Verf.Rechtes, Bd. II, S. 231, und in dem Artikel „Ebenbürtigkeit" in Bluntschli's Staatswörterbuch, Bd. III, von H. Schulze. Beide Schriftsteller sprechen sich übrigens für die Zweckmässigkeit der Ebenbürtigkeit aus.

2) Dass die Forderung der Ebenbürtigkeit keine allgemein europäische, sondern eine wesentlich deutsche ist, beweisen die Grundgesetze der ausserdeutschen Staaten. Mit einziger Ausnahme der schwedischen Successionsordnung vom 26. Sept. 1810, welche einen Prinzen (und somit natürlich auch seine Nachkommen) der Thronfolge für verlustig erklärt, welcher „die Tochter eines Privatmannes" ehelichen würde, enthalten die zahlreichen seit dem Jahre 1791 in Europa entstandenen Verfassungsurkunden keine Bestimmung solcher Art. Entweder schweigen sie ganz still, oder verlangen sie nur „gesetzmässige" oder „rechtmässige" Geburt, was ohne nähere Bestimmung gleichbedeutend mit ehelicher Abstammung zu nehmen ist. So z. B. die französischen Verfassungen von 1804 und 1852; die niederländischen von 1814 und 1848, (welche Zustimmung der Generalstaaten zu der Ehe verlangen, über die Person aber nichts bestimmen,) die spanischen Verfassungen von 1812, u. s. w.; die portugiesischen von 1822 und 1826; die belgische. Was aber England betrifft, so erklärt die sog. Royal Marriage Act (12. Geo. III, c. 11.) nur die Einwilligung des regierenden Königes für nothwendig zu Ehen der Mitglieder des regierenden Hauses; und selbst diese, (durch einige bestimmte Fälle sehr wünschenswerth gemachte) Bestimmung wird noch heute von der öffentlichen Meinung des Landes als ein Ausdruck hochmüthiger Herrschsucht betrachtet.



ihrer besonderen Tragweite gewürdigt werden. Ist auf diese Weise der Stoff gesammelt und geordnet, so mag dann ein beherrschender Standpunkt aufgesucht und ein schliessliches Urtheil im Grossen und Ganzen gefällt werden. Bei jener Darlegung sind aber sowohl die für die regierenden Familien selbst als die für den Staat und für die Unterthanen sich ergebenden Wirkungen ins Auge zu fassen, beide aber natürlich zunächst noch getrennt zu halten. Fast will es scheinen, als wenn von einer solchen vollständigen Darlegung des Sachverhaltes Rücksichten abzuhalten pflegen, welche man für Gebote des Anstandes und der Ehrerbietung ausgeben möchte, die aber doch schliesslich nur aus einer falschen Besorgniss, persönlichen Anstoss zu erregen, herrühren. Es ist nicht einzusehen, warum es nicht erlaubt, ja warum es nicht geboten sein sollte, eine zur verfassungsmässigen Institution erhobene Bestimmung ehrlich und ohne weitere Absicht, als die Wahrheit aufzufinden, einer theoretischen Prüfung zu unterwerfen. Hiermit sind gute Sitten und Achtung vor dem Bestehenden sicherlich wohl vereinbar.

Was nun zuerst die Folgen einer gesetzlich auferlegten Ebenbürtigkeit der Ehen für die betreffenden Familien selbst und für deren einzelne Mitglieder betrifft, so unterliegt es keinem Zweifel, dass sich vor Allem mehrere und keineswegs unbedeutende nützliche Folgen für diese zunächst Betheiligten nachweisen lassen; wie denn freilich auch sonst eine so grosse Selbstbeschränkung nicht erklärlich wäre.

Vor Allem fällt in die Augen, dass durch Familienverbindungen mit anderen regierenden Häusern bedeutsame politische Verbindungen, unter Umständen mächtige Stützen, gewonnen werden können. Es mag immerhin gut sein, diesen Vortheil nicht zu überschätzen, sich vielmehr klar zu machen, dass nicht nur Ehen mit Mitgliedern zwar ebenbürtiger aber kleinerer Häuser eine solche Stellung nicht gewähren, sondern dass auch eine Verbindung mit einer der mächtigeren Regentenfamilien möglicherweise nicht zur Kräftigung der eigenen Machtstellung beiträgt, sei es aus Gleichgültigkeit selbst Abgeneigtheit der grossen Verwandten, sei es weil der Regent des fremden Staates verschiedene wo nicht gar feindselige Interessen zu haben glaubt, diese aber blossen Familienrücksichten nicht zum Opfer bringen kann und will. Die Geschichte zeigt, und diess zwar bis in die neueste Zeit herunter, viele Beispiele, in welchen Verwandtschaften, selbst der nächsten Art, Regenten nicht gehindert haben, einem Unglücke theilnahmslos zuzusehen, ja sogar selbst feindselig aufzutreten. Franz von Oesterreich half seinen Schwiegersohn vom Throne stossen; die vielfachsten Verschwägerungen haben Sardinien nicht von Feindseligkeiten gegen das österreichische Haus und von Beraubung desselben abgehalten; nächste Verwandtschaft ist für Franz II von Neapel kein Schutz gegen völlige

Vertreibung aus seinem Reiche durch Victor Emanuel gewesen. Auch in diesen Verhältnissen haben menschliche Leidenschaften ihre volle Bedeutung; und sie kommen um so leichter zum vollen Einflusse, als sie noch durch Regentenpflichten verstärkt sein oder sich wenigstens unter den Schein derselben flüchten können. Allein wie dem immer sei, und wie räthlich in jedem einzelnen Falle scharfe Anwendung von Menschenkenntniss sein mag, um sich vor Selbsttäuschungen und Unglück zu behüten: immerhin bleibt im Allgemeinen und als Regel eine politische Bedeutung des verwandtschaftlichen Verhältnisses übrig. Würde auch nichts Weiteres dadurch gewonnen, als dass von Seiten Dritter doch immer auf solche Familienverbindungen Rücksicht genommen werden wird, und dass ein persönlich ganz vereinzelt stehender Regent viel leichter auch politisch isolirt oder rücksichtslos behandelt werden kann, so wäre schon diess sehr in Anschlag zu bringen.

Ein anderer Vortheil von Ehen mit einer regierenden Familie kann möglicherweise die Begründung von Erbansprüchen sein. Treten die wirklichen Anfälle auch nicht eben häufig ein, so sind sie doch nicht ohne Beispiele, und manches jetzt bedeutende Reich hat seine Grösse zum Theile Ehen zu verdanken. Es sei statt aller andern Beispiele nur erinnert an das »tu felix Austria nube«.

Sodann sind die unmittelbaren Vermögensvortheile nicht zu unterschätzen. Die Tochter eines regierenden Hauses erhält in der Regel eine beträchtliche Ausstattung und Mitgift, sei es aus dem Stammvermögen, sei es aus der Landeskasse; auch ist häufig die Erbschaft an beweglichem Vermögen von Bedeutung, da sich nothwendigerweise in solchen Familien viel Vermögen ansammelt, auch eine vernünftigere und gesittetere Lebensweise der Fürsten jetzt weit seltener eine Vermögenszerrüttung vorkommen lässt, als diess wohl früher bei weitverbreiteter liederlicher Wirthschaft der Fall war. Mögen nun auch immerhin die Mitglieder regierender Geschlechter und namentlich deren Häupter durch Antheil an dem Stammvermögen und durch Einkünfte aus der Staatskasse auch ohne Vermögen von Seiten der Frau in günstigen wirthschaftlichen Verhältnissen sein, so ist doch auch die auf solche Weise bewirkte Vermögensvermehrung nicht zu verachten. In diesen Verhältnissen, wie in allen anderen, können die Ausgaben steigen, ohne dass nothwendig eine entsprechende Vermehrung des Einkommens gegenüberstünde; dann aber werden die Früchte des Heirathgutes oder sonstigen Vermögens der Frau sehr erwünscht sein. Eine reichliche Ausstattung der Nachgeborenen trägt nicht nur zu deren besseren Lebenstellung, sondern auch zu dem Ansehen des ganzen Hauses bei. Endlich darf in einer Zeit, welche so manche Throne stürzen und so viele regierende Familien in die Verbannung wandern sah, gar wohl an die Zweckmässigkeit eines auch für solche Fälle genügenden Privatvermögens erinnert werden. Nicht nur

erlaubt es, die neuen Verhältnisse in einer weniger peinlichen Weise einzurichten, sondern es erspart auch die Demüthigung, die Abhängigkeit und die Ungewissheit einer Unterstützung von fremder Grossmuth.

Ein fernerer für die fürstlichen Häuser nicht unbedeutender Vortheil der Ebenbürtigkeit ist die dadurch gegebene grössere Wahrscheinlichkeit einer passenden Verheiratung der Prinzessinnen. Wenn die männlichen Mitglieder der regierenden Familie vollgültige und mit allen rechtlichen Vortheilen versehene Ehen auch ausserhalb des Kreises ihrer Standesgenossen schliessen könnten, so würden, wenigstens mit der Zeit, nicht selten auch Verbindungen solcher Art zu Stande kommen. Hiermit nähme aber natürlich auch die Möglichkeit standesgemässer Ehen für die Prinzessinnen ab. Eine Hinweisung auf die Ausgleichung, welche sich auch für sie durch die itzt ihnen ebenfalls eröffnete Erlaubniss zu unstandesmässigen Ehen ergäbe, wäre aber keineswegs schlagend, Nicht nur ist überhaupt für Frauen ein Herabsteigen in tiefere Schichten der Gesellschaft besonders peinlich, und würde sich daher zu Ehen unter ihrem Stande bei Töchtern regierender Häuser nicht eben häufig Lust vorfinden; sondern es finden namentlich Verbindungen solcher Art ein grosses Hinderniss in wirthschaftlichen Gründen. Die Bedürfnisse und Gewohnheiten einer Prinzessin, sowie ihre gesellschaftlichen und verwandtschaftlichen Verhältnisse sind von der Art, dass ein Mann aus den Unterthanenständen nur selten ohne äusserste Unklugheit und ohne schliessliches Verderben für alle Betheiligte eine Ehe mit ihr eingehen kann. Für die Töchter der fürstlichen Häuser dürfte also weder in der Zahl noch in dem glücklichen Erfolge der möglich gewordenen unstandesmässigen Ehen ein Ersatz für die verminderte Aussicht auf standesgleiche Verbindungen zu finden sein. Nichts ist aber begreiflicher, als dass von den betheiligten Geschlechtern Rücksicht auf das Lebensgeschick ihrer weiblichen Angehörigen genommen wird. Es wird denselben ohnedem nur allzu häufig kein wirklich glückliches Loos zu Theile.

Endlich und vielleicht hauptsächlich hat die Standesgleichheit sämmtlicher Ehen in fürstlichen Familien und die daraus folgende fürstliche Stellung aller Verschwägerten und Verwandten die gute Folge für die Mitglieder, namentlich aber für die Häupter derselben, dass sie von keiner armen und in ungenügenden Verhältnissen lebenden Sippe umgeben, lästiger und auch für das öffentliche Wohl nichts weniger als zuträglicher Zumuthungen solcher Personen ledig sind. Zudringlichkeiten dieser Art abzuwehren, möchte in vielen Fällen schwer, eine Gewährung aber gerade da am nöthigsten sein, wo sie am schwersten ausreichend zu beschaffen wäre, nämlich bei Verwandten in sehr untergeordneten Standes- und Vermögensverhältnissen. Man darf diesen Umstand im Interesse des Ansehens und der täglichen Lebensverhältnisse der fürstlichen Geschlechter hoch anschlagen.

Die Medaille hat aber allerdings auch ihre Rückseite. Aus der Beschränkung der Ehen auf den Kreis der fürstlichen Familien entsteht auch ein doppelter sehr bedeutender Nachtheil für die regierenden Häuser selbst.

Einmal nämlich ist für die Männer aus diesen Häusern die Wahl ihrer Gattinnen ausserordentlich beschränkt. Es mag sich leicht treffen, dass in den sämmtlichen Familien, mit welchen eine Verbindung freisteht, zu einer gegebenen Zeit die Zahl der heirathsfähigen Töchter sehr klein ist, und dass sich unter diesen wieder noch wenigere befinden, mit welchen eine Verbindung nach subjectiver Neigung oder aus allgemeinen Gründen wünschenswerth erscheint. Diess aber um so leichter, als auch noch bestimmte äussere Ursachen den Kreis der möglichen Heirathen verengen, z. B. die Religionsverschiedenheit. Allerdings mag man hierbei auf die grosse Zahl der mediatisirten Häuser hinweisen, in welchen es an Töchtern niemals fehlen könne; es ist aber dagegen zu bemerken, dass zwar die Ebenbürtigkeit mit diesen Häusern rechtlich festgestellt ist, dagegen aber thatsächlich die Möglichkeit und Räthlichkeit einer ehelichen Verbindung doch nur in Betreff einzelner der bedeutendsten und vornehmsten Familien dieser Art wirklich stattfindet, indem die Erlangung der oben angeführten Vortheile zum grossen Theile ausser Frage steht bei der überwiegenden Mehrzahl. Eine nothwendige Folge so beschränkter Auswahl ist nun aber die Eingehung blosser Convenienzheirathen, bei welchen nicht einmal von Anfang an eine Selbsttäuschung über vorhandene Bedingungen eines ehelichen Glückes stattfindet. Sie werden geschlossen entweder aus eigentlich politischen Gründen, welche natürlich mit dem innern menschlichen Leben gar nichts zu thun haben; oder zur Erzeugung erbfähiger Nachkommen, aber mit dem vollkommenen Bewusstsein, dass an eine Uebereinstimmung der Gesinnungen nicht zu denken sei; wohl selbst ohne das mindeste äussere Wohlgefallen. Die Folgen einer für das Leben dauernden aber den Menschen nicht befriedigenden, ihm vielleicht in seinem innersten Wesen widrigen Verbindung sind nun aber, wie keines Beweises bedarf, auch in diesen Lebensstellungen beklagenswerth. Der sittlich Denkende und Lebende bringt sein häusliches Dasein freudelos, vielleicht in sehr unerquicklichen Verhältnissen zu; der rein menschliche Zweck der Ehe ist verfehlt. Wenn aber eine Entschädigung für das im Hause fehlende Wohlbehagen ausserhalb der gesetzlichen Familie und in Verbindungen gesucht wird, welche die Sittlichkeit verwirft, so entsteht dadurch nicht bloss eine weitere Verödung und Verbitterung der häuslichen Zustände, sondern häufig auch noch eine nicht abreissende Reihe von Verlegenheiten und falschen Stellungen. Selbst die wirthschaftliche Unabhängigkeit und Unbesorgtheit kann Noth leiden unter der Aufgabe, für solche Nebenfamilien zu sorgen. Ausserdem ist es mehr als wahrscheinlich, dass

das vom Vater gegebene üble Beispiel auch übel wirkt auf die heranwachsenden ächten Söhne, und gleiche schlimme Verhältnisse auch in den nachfolgenden Geschlechtern veranlasst. Es ist allerdings nicht zu läugnen, dass in Betreff solcher ungesetzlicher Verbindungen eine grössere Enthaltsamkeit eingetreten ist, und dass die öffentliche Stimme jetzt Manches verhindert, was in früherer Zeit nicht nur begangen, sondern offen zur Schau getragen wurde; ob aber hierdurch in demselben Grade das innere Glück zugenommen hat, mag wohl gefragt werden. Eine untadelhafte äussere Haltung ist noch keineswegs Beweis von wirklicher Zufriedenheit. Nur eine sehr jugendliche Unkenntniss des Lebens und der Menschen wird nun freilich in jeder Neigungsheirath auch eine Sicherheit glücklichen Zusammenlebens auf die Dauer erblicken; bekanntlich kommen auch bei solchen Ehen der späteren Enttäuschungen gar viele vor, und wohl in demselben Grade häufig und entschieden, als die Leidenschaft heftig und somit blind war, nnd als sie alle äusseren Verhältnisse verachten liess. Allein eine Einrichtung, welche Verbindungen aus vorangegangener Neigung zur Ausnahme macht, kann doch noch weit weniger als ein Grund für die Gewinnung des grossen Looses in der Ehelotterie betrachtet, sondern muss vielmehr als eine unnatürliche und gefahrvolle bezeichnet werden.

Der zweite die regierenden Geschlechter selbst treffende Nachtheil der Beschränkung ihrer Ehen auf wenige Familien besteht darin, dass sie zum grossen Theile sehr nahe und immer mehr mit einander verwandt werden, und somit ihre Verbindungen fast immer Heirathen unter Blutsverwandten sind. Nun haben aber nach physiologischen Gesetzen, deren letzter Grund uns verborgen sein mag, welche aber dennoch als unzweifelhaft gelten müssen, und denen selbstredend auch die Menschen fürstlichen Standes unterworfen sind, fortgesetzte Verbindungen unter nahen Verwandten nicht selten üble Folgen für die geistige und körperliche Tüchtigkeit der Nachkommen. Es bedarf kaum einer Auseinandersetzung, dass wenn solche Folgen des Naturgesetzes eintreten, sie gerade hier doppelt beklagenswerth sind. Keinen Widerspruch kann es finden, dass eine besonders günstige Ausstattung an Körper und Geist bei den Mitgliedern der fürstlichen Familien höchst wünschenswerth wäre, da sie zu Ungewöhnlichem berufen und die Folgen einer ungenügenden Leistung leicht in weitesten Kreisen verderblich sind. Da nun die einzelnen Anlagen unter den Menschen nicht nach den äusseren Verhältnissen und nach dem, was der Stand erfordern würde, vertheilt werden, man vielmehr bei monarchischen Einrichtungen auch bei der zum Herrschen berufenen Familie jeden Falles nur durchschnittliche menschliche Befähigung der Mitglieder zu erwarten hat, und namentlich aussergewöhnliche Talente von der Natur ihnen, wie allen vom Weibe Geborenen, nur mit deren gewöhnlicher Kargheit zugetheilt werden: so sollten wenigstens dem Eintreten

erwünschter Zustände keine besonderen Hindernisse in den Weg gelegt werden. Dass aber bei diesen Besorgnissen nicht mit Windmühlen gefochten wird, beweist ohne Zweifel das Beispiel jener alten Herrschergeschlechter, welche allmählig persönlich verkommen sind, und wohl in mehreren aufeinander folgenden Generationen und selbst bei zahlreichem Bestande nur solche Mitglieder aufzuweisen gehabt haben, welche unter dem Durchschnitte der Befähigung standen. Sie waren verbraucht, hatten sich überlebt. Dass auch noch andere Einflüsse als die Abstammung übel wirkten, soll nicht geläugnet sein; allein wenn man auf der anderen Seite bedenkt, dass auch alle Mittel zur Entwickelung der vorhandenen Anlagen in einem ungewöhnlichen Grade vorhanden waren: so muss doch wohl schliesslich die mehr als gewöhnliche Schwäche auf die fehlerhaft geordnete Abstammung zurückgeführt werden.

Ehe jedoch ein Schluss aus den vorstehenden Bemerkungen gezogen werden darf, ist es jeden Falles noch nothwendig auch diejenigen Folgen in's Auge zu fassen, welche der Grundsatz der Ebenbürtigkeit der Ehen für die Staaten hat. Zum Theile hängen dieselben allerdings mit den vorstehenden Thatsachen zusammen und bedürfen somit hier nur einer Andeutung; zum Theile erscheinen sie aber als selbstständig. Es sind hier ebenfalls sowohl Vortheile als Nachtheile.

Als vortheilhaft kann sich vor Allem die politische Stütze erweisen, welche das regierende Geschlecht in mächtigen Verwandten besitzt. Eine solche kommt auch dem Staate in seinen völkerrechtlichen Beziehungen zu gut, und der dadurch bewirkte Anhalt kann unter Umständen von grösster Bedeutung sein. Wenn die regierende Familie gegen ungebührliche Zumuthungen fremder Mächte oder gegen ungerechte Angriffe geschützt wird, ist auch Staat und Volk gewahrt.

Als einen anderen Vortheil muss man es erkennen, dass die durch die ebenbürtige Abstammung bewerkstelligte bessere wirthschaftliche Stellung der regierenden Familien auch geringere Ansprüche an die Staatskasse zulässt. Im Allgemeinen können die Berechtigungen zu Appanagen, Heirathgütern, Witthumen u. s. w., welche itzt an die Staatskassen gemacht werden, namentlich wenn die Domänen an den Staat überlassen sind, nicht anders als mässig bezeichnet werden, und sie möchten sogar bei den so sehr gesteigerten Bedürfnissen und dem zu gleicher Zeit abnehmenden Geldwerthe auf die Dauer einmal nicht ausreichen. Nur die Verbindungen mit fürstlichen Familien, welche in der Regel günstige Vermögensverhältnisse der Frauen zur Folge haben, gestatten einen so geringen Anspruch. Diese Ermässigung ist aber nicht etwa bloss eine Erleichterung der Steuerpflichtigen, sondern sie kommt vielleicht in moralischer Beziehung noch mehr in Betracht, und ist somit für das monarchische Princip keineswegs ohne Bedeutung. Offenbar wird die Gelegenheit zu gehässigen Ver-

gleichungen und zu bitterem Redeschwall, welcher gerade bei den Massen Anklang fände, bedeutend vermindert.

Endlich, und es möchte hierauf das grösste Gewicht zu legen sein, erspart die fürstliche Stellung der gesetzlichen Verwandten der regierenden Geschlechter die dem öffentlichen Wohle so schädliche und desshalb auch mit dem bittersten Unmuthe aufgenommene Versorgung und Höherstellung verschwägerter Familien in untergeordneten gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Stellungen. Allerdings liegt eine rechtliche Verpflichtung zu solchen Bevorzugungen im Falle unstandesmässiger Ehen des Staatsoberhauptes oder einflussreicher Mitglieder des regierenden Geschlechtes nicht vor. Die Verwandten einer solchen in die Nähe des Thrones erhobenen Frau haben selbstredend nicht den mindesten gesetzlichen Anspruch auf höhere Stellen im Staatsdienste, auf schnellere Beförderung, auf Nachsicht hinsichtlich der Tauglichkeit zu einem Amte u. s. w. Allein wenn dennoch solche Rücksichten einträten zum Nachtheile verdienterer Männer und unter schlechter Besorgung der Staatsgeschäfte, so wäre die blosse Thatsache nicht minder schädlich und verhasst, als ein Rechtsanspruch. Dass aber wirklich Begünstigungen eintreten würden, liegt in der Natur der Sache, und man dürfte sich über ihre Wahrscheinlichkeit keinen Täuschungen hingeben. Einer Seits würden sie eifrig nachgesucht, die Bitten aber durch die ohne Zweifel einflussreichen Frauen unterstützt werden; auf der andern Seite möchte schon an sich das, gleichgültig jetzt ob falsche oder richtige, Gefühl des Staatsoberhauptes, gesetzliche Verwandte nicht in ärmlichen Verhältnissen erblicken zu wollen, manche Massregel veranlassen. Wenn nun ohne Zweifel gerade solche Begünstigungen der Verwandten einer Frau auf Kosten des Verdienstes und des öffentlichen Wohles eine der schlimmsten Seiten einer Mätressenwirthschaft sind, so wären die Folgen dadurch um nichts besser, dass die Bevorzugungen gesetzlicher Verwandter nicht in einem unsittlichen Verhältnisse ihre Quelle hätten. Im Gegentheile träten vielleicht um so häufigere und auffallendere Fälle ein, weil man sich des Verhältnisses zu den Bevorzugten nicht schon an sich zu schämen brauchte, sondern sich offen zu demselben bekennen könnte. Wollte aber etwa bemerkt werden, dass ja auch Prinzen vom Hause zuweilen sich in Stellen eindrängen, zu welchen sie nicht tauglich seien und aus denen sie verdiente und tüchtige Männer entfernt halten: so wäre zu erwiedern, einmal dass diese Möglichkeit nach wie vor bliebe, zweitens dass Prinzen doch am Ende nur bestimmte Gattungen von Stellen und keineswegs immer die für das Volkswohl bedeutsamsten in Anspruch zu nehmen pflegen, während Verwandte von niedergeborenen fürstlichen Frauen nicht nur weit zahlreicher sein können, als die nach öffentlichen Aemtern verlangenden Prinzen, sondern auch in den verschiedensten Dienstzweigen angetroffen werden möchten.

Es wäre nicht gerechtfertigt, wollte man diese für den Staat sich ergebenden Vortheile der Ebenbürtigkeit nieder anschlagen; allein geläugnet kann freilich auch nicht werden, dass demselben ebenfalls in Beziehung auf das öffentliche Wohl nicht unbedeutende Nachtheile gegenüberstehen.

Vor Allem ist klar, dass auch der Staat und sogar er vorzugsweise leidet, wenn die Befürchtungen begründet sind, welche oben hinsichtlich der übeln Folgen fortgesetzter Heirathen unter nahen Verwandten und unerfreulicher Familienverhältnisse geäussert worden sind. Eine Einrichtung, welche auch nur möglicherweise auf die geistige und sittliche Kraft der Personen nachtheilig einwirkt, von deren persönlichen Eigenschaften öffentliches Wohl und Wehe so vielfach abhängt, ist jedenfalls eine staatlich bedenkliche. Und sicher wird die Bedrohlichkeit der Sache dadurch nicht vermindert, dass sowohl die Forderungen an den Staat und seine Regierung sich überhaupt immer mehr steigern, als die Beurtheilung der Leistungen Hochgestellter unnachsichtiger wird und wenigere Pietät kennt. Irren wir uns nicht sehr, so besteht eben in itziger Zeit eine ernstliche Gefahr für die Aufrechterhaltung der Einherrschaft weit weniger in unbestimmten und rohen demokratischen Neigungen der Menge, als in den sehr gesteigerten geistigen und sittlichen Forderungen an die Regierungen und deren Träger, welche gerade die Gebildeten und die mit Staatsangelegenheiten sich vorzugsweise Beschäftigenden machen. Diesen sind durchschnittliche Kräfte immer weniger gewachsen, und hieraus kann sich möglicherweise allmählig die Ansicht entwickeln, dass zur Leistung des nothwendig Gewordenen die durch blossen Zufall der Geburt Berufenen nicht die nöthige Sicherheit darbieten. Ob die alsdann durch Wahl oder eine andere populare Einwirkung an die Spitze der Geschäfte kommenden, im Ganzen und auf die Dauer den an sie gestellten Ansprüchen mehr genügen würden, ist freilich eine andere Frage; allein jeden Falles erscheint jenes Uebel als das näher gelegene und sicherere, welches somit einer unmittelbaren Abhülfe bedarf. Wenn aber trotz dieses Anscheines und im Widerspruche mit einer Zeitrichtung die Aufrechterhaltung der Monarchie günstiger für die Erreichung namentlich der höheren Lebenszwecke der Völker zu sein scheint, als das Parteigetriebe, der Masseneinfluss und der sinkende Massstab für öffentliche Ehrenhaftigkeit, welche erfahrungsgemäss in einer Volksherrschaft zu erwarten wären: so muss man auch jeden bloss möglichen Umstand, welcher zu Gunsten der Fürstenregierung spricht, einer aufmerksamen Beachtung würdigen.

Ein nicht bloss denkbarer, sondern sogar sehr wahrscheinlicher Nachtheil der engen Verbindung der regierenden Geschlechter unter sich ist es, dass der Staat dadurch in fremde, vielleicht sogar bloss persönliche, Politik hineingezogen werden kann. Der oben anerkannte Nutzen einer Stütze hat auch seine sehr ernstliche Rückseite und kann möglicherweise unter

Umständen theuer bezahlt werden. Die Fälle sind nicht eben selten, dass Kriege geführt wurden den wirklichen oder vermeintlichen Interessen eines verwandten Herrschers zu Liebe, welche für die Hineingezogenen selbst von lediglich keiner Bedeutung, die ihnen vielleicht ganz zuwider waren. Allein es braucht eine solche Verbindung mit fremder Politik nicht einmal bis zum Kriege zu führen, um sich als schädlich zu erweisen; ein verderblicher Einfluss ist auch auf friedliche internationale Verhältnisse, und ist namentlich auf die inneren Angelegenheiten möglich [1]). Namentlich in der neueren Zeit ist es bekanntlich gar nicht selten vorgekommen, dass die Abneigung mächtiger auswärtiger Verwandter gegen bestimmte Massregeln oder gegen ein ganzes Regierungssystem die Durchführung von Massregeln, welche dem eigenen Lande nützlich und nothwendig gewesen wären, selbst gegen bessere persönliche Einsicht hinderte oder wenigstens verkümmerte. Allerdings kann ein solcher Druck von Aussen auch ohne Verwandtschaft der beiderseitigen regierenden Familien ausgeübt werden; allein solche erleichtert ihn jeden Falles, schon der Form und dem Vorwande nach, beseitigt vielleicht überhaupt den natürlichen Widerwillen gegen eine wenig gerechtfertigte Zumuthung an Fremde. Die Anmassung mag leichter die Maske persönlicher Bekümmertheit um das Wohl nahe Verbundener annehmen und dadurch selbst gefällig erscheinen.

Ein dritter Punkt, allerdings vielleicht von geringerer Bedeutung, ist die Einführung fremder Sitten durch die Frauen aus anderen regierenden Häusern. Dass ein solcher Einfluss schon gut und nützlich war, soll nicht geläugnet werden. Fürstliche Frauen, welche aus einem höher gebildeten Lande kamen, haben günstig auf ihr neues Vaterland eingewirkt, Rohheit in Missachtung gebracht, Wissen eingeführt und geschützt, Künste verbreitet [2]). Allein in unseren itzigen gesittigten Ländern kann von solcher Einführung

---

1) Beispiele von Kriegen lediglich aus verwandtschaftlichen Sympathieen und gegen die einleuchtendsten eigenen Interessen sind u. a. die Theilnahme Maria's von England an den Kriegen Spaniens gegen Frankreich, welche schliesslich Calais kostete; oder der Krieg Friedrich Wilhems II von Preussen gegen Holland im Jahr 1787. Falsche Diplomatie aber war es z. B., wenn Karl V seinem Schwager Christian II zu Liebe die deutschen Interessen in Schleswig und Holstein versäumte; wenn nach Heinrichs IV Tod Frankreich von der Medicäerin Marie und von der Oesterreicherin Anna in Verbindung mit Spanien erhalten wurde; oder wenn Joseph II im Vertrauen auf die französische Verwandtschaft mit Holland Händel anfing und die Barrièrefestungen schleifen liess. Eine falsche Berechnung war es, wenn Karl Ludwig von der Pfalz seine Tochter eine politische Heirath mit dem Herzog von Orleans machen liess, um Sicherheit vor Frankreich zu erkaufen, während Verwüstung und Gräuel die Folge war.

2) An Beispielen dieser Art fehlt es bekanntlich in früheren Jahrhunderten nicht. Durch Clothilde von Burgund kam Chlodwig zuerst mit dem Christenthum in Verbindung; Anna von Byzanz brachte dasselbe zu Wladimir I und nach Russland. Otto's I italische Gemahlin Adelheid, seines Sohnes Otto's I griechische Gattin Theophane brachten feinere Sitten, Künste, Dichtkunst nach dem rauhen Deutschland. Iwan Wassiliewitsch's schöne und geistreiche Gemahlin Anna aus Konstantinopel führte Russland dem europäischen Leben näher. Selbst Elisabeth von Parma, welche in das versumpfte und verkommene Spanien verhältnissmässig lichtere Gedanken und freiere Gesichtspunkte brachte, ist wohl noch hieher zu zählen.

höherer Bildung und von schnellem Emporheben aus niederen Zuständen durch den Einfluss einer Frau, welche ja nur aus wesentlich ähnlichen Gesittigungszuständen herkommt, nimmermehr die Rede sein. Es bleibt somit nur, wenn eine Fürstin an ihren angestammten Gewohnheiten festhält und sie denselben erst in ihren Umgebungen, dann aber auch in weiteren nachahmenden Kreisen Eingang verschafft, das Verlassen äusserer einheimischer Sitten, was ohne Zweifel weder den Umständen angemessen noch auch klug ist. Eine Fremdartigkeit der Lebensweise, der Sprache u. s. w. kann nur eine Schranke ziehen zwischen der regierenden Familie und dem Volke und das Gefühl der Zusammengehörigkeit lockern. Eine dadurch veranlasste Entfremdung aber ist um so beklagenswerther, weil es durch gar keinen Vortheil ausgeglichen wird. Glücklicherweise ereignet sich die Thatsache, welche diese üblen Folgen haben könnte, nicht häufig und jeden Falles nur in abgeschwächtem Masse.

Endlich noch ist es doch wohl im Ganzen ein Nachtheil auch für den Staat und für die Unterthanen, dass durch die ausschliesslich unter sich vorgenommene Familienverbindungen das regierende Geschlecht nicht persönlich mit dem Volke verbunden ist und auch durch Abstammungen in neueren Generationen so wie durch seine Verzweigungen keinen Theil desselben ausmacht. Die fürstlichen Geschlechter bilden durch ihre ausschliessliche Verwandtschaft unter sich einen scharf abgeschlossenen Kreis, welchem sie in ihrer Gesammtheit mehr angehören, als den Bevölkerungen ihrer einzelnen Länder. Sie bilden gleichsam eine höchste europäische Aristokratie, sind als solche etwas Eigenthümliches und Ausgesondertes. Nun ist allerdings nicht zu bestreiten, oben auch wiederholt zugegeben, dass die Freiheit von näheren Verhältnissen zu Unterthanen ihre entschiedene Vortheile hat. Die erbliche Monarchie ist etwas wesentlich Künstliches, und es bildet daher auch eine künstliche Vereinzelung des Personales, aus welchem allein sie hervorgeht und hervorgehen soll, keineswegs einen inneren Widerspruch mit dem Gedanken der Anstalt. Die Möglichkeit eines Hineinreichens und Hereindringens bis in ihren rechtlichen Kreis wird um so mehr durch Vermeidung jeder natürlichen Verbindung mit Menschen anderer Abstammung ferne gehalten, und so der Hauptnutzen dieser Regierungsform, nämlich die Beseitigung jedes ungeordneten Ehrgeizes, durch die Gestaltung einer physischen Besonderheit gekräftigt. Allein dass dieses Verhältniss auch schädliche Seiten hat, darf nicht übergangen werden. Je grösser die Uebereinstimmung unter allen Theilen eines staatlichen Organismus ist, je gleichartiger die sämmtlichen Bestandtheile des Volkslebens sind, und je inniger dieselben in einander greifen, desto kräftiger ist unzweifelhaft auch das Gesammtdasein und desto ungestörter geht das Spiel des Mechanismus. Dieses Zusammenwirken ist nun aber dadurch unterbrochen, dass die persönlichen

und die Familienbeziehungen des regierenden Hauses sich nicht verästeln in dem gesammten Volksleben. Man möchte ein Gleichniss anwenden. Die regierenden Familien haben Aehnlichkeit mit einem Geschlechte von fremder Abstammung, welches stolz, allein und völlig abgesondert in einer mittelalterlichen ringsum von einem tiefen Graben umgebenen Burg wohnt, während zahlreiche Gutsangehörige und sonst Zugewendete weit und breit umher angesiedelt sind. Allerdings findet ein Verkehr in Geschäften und gelegentlich vielleicht ein Besuch statt, allein kein Zusammenleben, kein Austausch der täglichen Freuden und Leiden, keine persönliche Freundschaft. Durch solche Absonderung wird dann zwar das äussere Ansehen der Burgbewohner und ihre Sicherheit gegen alle Eindringlinge erhalten; allein es fehlt auf der andern Seite dem Verhältnisse zwischen ihnen und den Umwohnern an gegenseitiger Herzlichkeit, an genauer Bekanntschaft mit Personen und Interessen, am Gefühle des Zusammengehörens. Jeder Theil geht seinen Angelegenheiten einseitig nach, und im Falle eines Wunsches ist kein Verständniss und kein Mitgefühl; selbst eine ernsthafte Noth, welche den Burgbewohnern droht, betrachten die Fernegehaltenen als eine ihnen fremde Angelegenheit. Erst ein Verlassen der alten Burg, ein Hinausziehen in das flache Land unter die Uebrigen und ein tägliches Zusammenleben mit Befreundeten aus deren Mitte stellt rein menschliche Beziehungen und einen natürlichen Zusammenhang her. — Doch ohne Bild. Die Monarchie gewinnt, man muss diess zugeben, durch persönliche Vereinzelung an Charakter und an Sicherheit; allein sie verliert an freundlichen und natürlichen Beziehungen, an Halt in unbewussten Gefühlen und an unmittelbarem Verständnisse der Zustände und der Bedürfnisse des Volkes; dieses aber leidet seiner Seits namentlich an den Folgen des letztgenannten Mangels. Das schliessliche Ergebniss diesses Verhältnisses mag vielleicht zweifelhaft sein; allein es darf bei einer genauen Abwägung der Folgen bloss standesgemässer Ehen die Schattenseite nicht verschwiegen werden, und namentlich nicht, dass sie auch ein Schaden für den Staat ist.

So weit die Aufzählung der einzelnen Folgen, welche sich aus der zwangsweisen Aufrechterhaltung der Ebenbürtigkeit der Ehen in den fürstlichen Familien ergeben, sowohl für sie selbst, als für die Staaten. Es möchte nun vielleicht, um zu einem abschliessenden Urtheile zu kommen, geboten erscheinen, diese verschiedenen Seiten des Verhältnisses gegeneinander zu halten, die Wichtigkeit eines jeden Punctes pünctlich zu erwägen und endlich sich für die Einrichtung zu entscheiden, welche die meisten Vortheile mit den wenigsten oder den schwächsten Nachtheilen verbinde. Bald wird jedoch Dem, welcher einen solchen Versuch ängstlicher Abwägung macht, sich die Ueberzeugung aufdrängen, dass er auf diesem Wege nicht zum Ziele kommt. Die Folgen der Unebenbürtigkeit sind zum Theile incommensurabel, so dass

sich aus ihnen kein gleichsam arithmetisches Facit mittelst Zusammenzählens und Abziehens bilden lässt. Ausserdem wird jeder Beurtheiler, je nach seiner subjektiven Neigung und Auffassung, einzelnen Erwägungen eine abweichende Bedeutung zuschreiben, da sich dieselben manchfach mehr auf das Gefühl als auf den Verstand stützen. Namentlich dürfte darüber eine entschiedene Meinungsverschiedenheit stattfinden, in wie ferne die den Mitgliedern der regierenden Familie persönlich zugehenden Nachtheile überhaupt und namentlich gegenüber von den schädlichen Folgen für Staat und Unterthanen in Anschlag zu bringen seien. Während die Einen geneigt sein werden, auf jene persönliche Verhältnisse ganz besonderes Gewicht zu legen, theils wegen der nächsten Betheiligung der betreffenden, theils wegen der ihrer Stellung gebührenden Achtung, mögen sich Andere berechtigt glauben, gerade diese Beziehungen niederer anzuschlagen, weil es nur gerecht und billig sei, dass Solche, welche ganz ungewöhnliche Vortheile aus der monarchischen Einrichtung beziehen, auch die etwa nöthigen Opfer zur bestmöglichen Herstellung derselben bringen, und dass Diejenigen, welchen die blosse Geburt vor allen Andern Früchte des Staatslebens in den Schooss schütte, für das öffentliche Wohl auch in besonderer Weise in Anspruch genommen werden dürfen. Die Einen werden sich mehr durch die allgemeinen Gleichheitsforderungen unserer Zeit, vielleicht durch romanmässige Empfindsamkeit bewegen lassen; Andere dagegen dem geschichtlichen Herkommen anhängen, sich auf grössere Welt- und Menschenkenntniss stützen zu können glauben. Diess Alles aber mag wohl zu geistreichen Bemerkungen und zu ansprechender Rede und Gegenrede führen, jedoch nicht zu einem den Staatsmann befriedigenden Satze, zu einer objectiven Regel. Um ein solches Ergebniss zu erlangen, muss ein höherer Standpunkt gesucht werden, auf welchem sich die Gründe und Gegengründe im Grossen gruppiren und von dem aus ein durchschlagender Gedanke gefunden werden kann. Es ist diess aber nicht etwa ein Gedanke, welcher von Anfang hätte aufgefasst werden können und sollen, und dann einen weiteren Weg erspart hätte. Die Aufzählung der einzelnen Umstände wird nicht etwa nachträglich als überflüssig erklärt. Vielmehr ist ihre Kenntniss durchaus nöthig zur Beurtheilung des Preises, welcher für das als das beste Erfundene gezahlt werden muss.

Als ein solcher massgebender Gesichtspunkt erscheint nun aber die Frage: ob die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Ebenbürtigkeit von Nutzen oder von Nachtheil für die Dauer der monarchischen Regierungsform ist?

Für einen aufmerksamen Beobachter der Zeitereignisse und der Entwickelung weit verbreiteter Gesinnungen und Ansichten besteht wohl darüber kein Zweifel, dass auch in Europa das monarchische Princip seit einigen Menschenaltern bedeutend verloren hat in Beziehung auf den Glauben an

seine innere Berechtigung. Sieht man auch ganz ab von den wirklich erfolgten Eingriffen in bestehende monarchische Einrichtungen und Rechte, und betrachtet man diese Ereignisse nur (was sie wohl kaum sind) als vereinzelte Thatsachen und als vorübergegangene missglückte Versuche: so lässt sich doch nicht verhehlen, dass die inneren geistigen Stützen des Systemes Noth gelitten haben, und dass viele der Wurzeln, welche dasselbe mit der ganzen Gesittigung der europäischen Völker enge verbanden, abgerissen sind. Unbestreitbar hat die Zahl Derjenigen sehr beträchtlich abgenommen, welche in dem Königthume eine unmittelbare göttliche Anordnung erblicken, an welcher also zu ändern und zu rütteln eben so gottlos als vergeblich sei. Die Führung der Staatsgewalt durch einen Einzigen und zwar mit Vererbung auf seine Familie wird wohl jetzt von den Meisten rein vom Verstandesstandpunkte aus aufgefasst und nach ihren Vortheilen und Nachtheilen, wie jede andere Regierungsform, gewürdigt. Eben so sind Diejenigen, für welche der geschichtliche Rechtsanspruch auf eine Krone der vollkommen und allein entscheidende Umstand ist, und welche daher über die wirklichen oder möglichen Folgen der Einrichtung an sich als ganz irrelevant wegsehen, in sehr kleiner Minderzahl gegen Diejenigen, welche — wo nicht allein doch wenigstens ebenfalls — ein natürliches Recht der Völker auf eine gute, das heisst ihren Zwecken entsprechende, Staatsordnung ins Auge fassen. Es dürften sogar Derjenigen weit mehrere sein, welche nur Gewicht auf dieses Recht Aller legen, als Derer, welche daneben auch noch mit wirklicher Ueberzeugung das geschichtliche und positive Recht als einen Ausschlag gebenden Umstand bei der Frage über Beibehaltung der Monarchie festhalten. Endlich ist auch die blosse gedankenlose Gewohnheit und die nicht auf Einsicht sondern auf blossem Gefühle beruhende Pietät, welche die Regierung der Staaten durch gewisse Geschlechter als sich etwas von selbst Verstehendes hinnahm und auch die Art und Weise der Regierung als ein nicht zu änderndes Geschick ruhig ertrug, sehr bedeutend erschüttert worden. An die Stelle solcher dumpfer Hingebung ist ein Geist der Kritik und ein grösseres Selbstgefühl getreten, welche den Werth des Menschen gegenüber von einem anderen Menschen untersucht, Entscheidung und Schlussfolge aber nur bewussten Erwägungen zutheilt.

Wie alle diese Dinge so gekommen sind, ist natürlich in Beziehung auf ihr Vorhandensein und ihre Bedeutsamkeit gleichgültig. Eben so macht es in Betreff der Nothwendigkeit, mit den Thatsachen zu rechten, keinen Unterschied, ob man dieselben an sich zu loben oder zu tadeln geneigt ist, und ob man sie für eine naturgemässe Entwickelung der menschlichen Gesittigung oder für eine Verkehrtheit und für ein Verderben ansieht. Für den Staatsmann kommen nur folgende Fragen in Betracht: Vor Allem, ob in der That es sich mit den geistigen Grundlagen der Fürstenherrschaft so,

wie eben angedeutet worden, in itziger Zeit verhalte oder nicht? Sodann, wenn er glaubt diess bejahen zu müssen, ob überhaupt eine Aufrechterhaltung dieser Regierungsform wünschenswerth und somit durch Anwendung geeigneter Mittel anzustreben sei? Endlich, unter Voraussetzung einer Bejahung auch dieser Frage, die weitere: welche Massregeln als passend erscheinen, dem Erschütterten neue Stützen zu geben, wenigstens dasselbe vor weiterem Schaden zu bewahren?

Wird nun, wie doch wohl nicht in Zweifel gezogen werden kann, die Erhaltung der Einherrschaft in Europa als ein wünschenswerthes Ziel betrachtet, indem diese Regierungsform den allgemeinen Gesittigungszuständen und Bedürfnissen am meisten entspricht: so ist es allerdings geboten, auch die Ebenbürtigkeitsfrage bei der Erwägung der Verstärkungsmittel ins Auge zu fassen. Es wäre freilich thöricht, deren Bedeutung in dem Grade zu überschätzen, als ob von ihrer richtigen Lösung allein das Schicksal der Monarchie abhänge. Neben den sich aus der Ordnung der Familienverhältnisse ergebenden Folgen wirken noch gar manche andere Umstände theils günstig theils ungünstig ein auf den Bestand fürstlicher Herrschaft, und es müssen noch andere und ohne Zweifel weit eindringendere Massregeln der Erhaltung und Kräftigung in Erwägung gezogen werden. Allein ohne Wichtigkeit ist jene Frage keineswegs, und sie muss richtig beantwortet werden, damit die getroffene Entscheidung wenigstens in ihrem Kreise und so weit ihre Tragweite geht, gute Dienste leiste.

Von diesem Standpuncte aus betrachtet handelt es sich denn bei der Erhaltung oder der Aufgebung des Ebenbürtigkeitsgrundsatzes davon, sorgfältig zu erwägen, ob sich ein günstigerer Erfolg auf die öffentliche Stimmung von der möglichsten Absonderung und Fernhaltung der fürstlichen Familien, oder aber von einer näheren Verbindung derselben mit dem Volke erwarten lässt? Für Beides lassen sich hörbare Gründe vorbringen.

Auf der einen Seite kann geltend gemacht werden, dass durch ein strenges Beharren bei der Ebenbürtigkeit und durch eine rücksichtslose Durchführung ihrer Folgerungen das Königthum auch in den Anschauungen der Zeitgenossen ausgesondert bleiben werde aus den gewöhnlichen Kreisen des menschlichen Gebahrens, und dass es selbst in seinen persönlichen Trägern als ein ganz eigenthümliches Dasein erscheinen müsse. Hieraus sei denn die Erwartung abzuleiten, dass ein solcher vollkommen abgeschlossener und eigenthümlicher Lebenskreis, welcher mit den übrigen menschlichen Zuständen wenig zusammenhänge und sich nicht in sie verlaufe, auch die Kritik weniger herausfordere und seltener in Berührung kommen werde mit den täglichen Erscheinungen und Leidenschaften. Ein auf wenige Familien in ganz Europa beschränktes Königthum erscheine leichter wie ein abstracter Gedanke, als wenn es mit vielen persönlichen Beziehungen an das gewöhnliche Treiben

und Leben der Menschen geknüpft sei, und es werde solcher denn auch eher aus allgemeinen Gesichtspuncten aufgefasst und geprüft, was nur vortheilhaft sein könne. Und werde durch eine solche Entrückung der fürstlichen Familie auch allerdings einem etwaigen Fortschreiten demokratischer Gesinnungen unmittelbar kein Einhalt gethan, so sei doch zu praktischer Anwendung derselben weniger Anreiz vorhanden; und es erscheine somit immerhin, wie die Dinge nun einmal stehen, als ein Vortheil, wenn bei Erwägungen über die Fortdauer der Monarchie die Anstalt an sich und nicht in einzelnen vielleicht aufregenden Folgerungen ins Auge gefasst werde.

Auf der andern Seite aber mag es als eine Möglichkeit dargestellt werden, dass ein Eintreten der fürstlichen Geschlechter in das allgemeine Volksleben und die Herstellung vielfältiger persönlicher Verbindungen mit den Bürgern zu einer grösseren Volksthümlichkeit derselben beitrage. Unzweifelhaft sei dadurch der weitverbreiteten Ansicht von der natürlichen Gleichheit der Menschen geschmeichelt, und es werden denn auch die Mitglieder der regierenden Familie weniger als ein fremdartiger Bestandtheil der Gesammtheit betrachtet, somit auch weniger als eine Gestaltung, welche ohne Berührung der sonstigen Gesellschaft und ihrer Interessen entfernt werden könnte. Man betrachte es ja im Allgemeinen als einen Vortheil für eine Regierungsgewalt, wenn sie naturgemäss aus dem Volke herausgewachsen ist; hier werde denn ein Versuch gemacht in dasselbe wieder hineinzuwachsen. Wenn eine Weiterziehung des Kreises für die Heirathen der Prinzen die in Aussicht genommenen günstigen Folgen auf das Familienleben und auf die Nachkommenschaft wirklich habe, so könne diess auch die Beliebtheit der regierenden Geschlechter und die Achtung gegen dieselben nur erhöhen, was dann ebenfalls ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur moralischen Befestigung des Königthums sei. Unzweifelhaft hätten fortgesetzte und zahlreiche Verbindungen mit Unterthanenfamilien nicht nur mannichfache Aenderungen in herkömmlicher Sitte zur nothwendigen Folge, sondern es würde überhaupt die allgemeine Stellung der fürstlichen Personen eine nahbarere werden; allein wenn hierdurch auch etwa die eine oder die andere Persönlichkeit blossgestellt werde, so sei doch schliesslich im Ganzen in einem Heraustreten aus der hermetisch abgeschlossenen und wenige Lebensluft enthaltenden Atmosphäre des jetzigen fürstlichen Familienlebens in eine freiere geistige Bewegung und in vielseitigere menschliche Verhältnisse kein Unglück zu erblicken, am wenigsten für die Betheiligten selbst. Und ob es der Anstalt nicht neue geistige Stützen gewähren müsste, wenn die Inhaber der Regierungsgewalt unmittelbar selbst zum Volke gerechnet würden, das eben sei die Frage. Man werde vielleicht einwenden, dass von diesen günstigen Folgen bei den nichtdeutschen regierenden Geschlechtern, für welche doch Ebenbürtigkeit der Ehen kein Staatsgrundsatz sei, sich nicht viel bemerken

lasse, und dass auch bei diesen feindselige oder wenigstens unruhige Strömungen die Grundlagen der Stellung anfressen. Hierauf sei aber zu erwiedern, dass der Thatsache nach in diesen Häusern auch kaum je andere Ehen als ebenbürtige geschlossen werden, somit natürlich auch die Folgerungen aus einem andern Zustande nicht vorhanden sein können. Wenn die Aufhebung des Ebenbürtigkeitszwanges politische Folgen haben sollte, so dürfte freilich bei der Aufgebung der gesetzlichen Vorschrift nicht die Absicht sein, dieselbe nun dennoch gewohnheitsrechtlich fortbestehen zu lassen, sondern es müsste von der Freiheit auch wirklich Gebrauch gemacht werden. Es soll sich ja nicht von einem blossen Schweigen über ein System handeln, sondern von einem wirklichen Ersetzen desselben durch ein entgegenstehendes.

Die Wahl unter diesen Anschauungen mag immerhin zweifelhaft sein; und es lässt sich denken, dass auch auf dem allgemeinen Standpunkte einer Ausfindigmachung von Mitteln zur Befestigung der Monarchie dem Systeme der Vereinzlung gegeben wird. Wir unseres Theils gestehen jedoch, dass wir die letztausgesprochenen Erwägungen entschieden für die gewichtigeren erachten, und dass wir, eben weil wir die Erhaltung der monarchischen Regierungsform für Völker in den europäischen Verhältnissen wünschen, für das Recht eines freien Eintrittes in Familienverbindungen mit Unterthanen sind. Die Sicherstellung durch gänzliche Ausscheidung erscheint denn doch als sehr problematisch; und leicht möchte das Gefühl der Fremdartigkeit schädlicher sein, als ein gelegentliches scharfes Urtheil über Nähergerückte. Es will uns gerathener dünken, wenn man versucht, einer Anstalt, deren Princip und Nutzen für das Leben angefochten ist, durch eine Verbindung mit den allgemeinen Lebensverhältnissen wieder grössere Gunst zuzuwenden, als wenn dieselbe durch möglichste Loslösung von den rein menschlichen Beziehungen in eine unerreichbare Höhe versetzt und durch Entfernung achtungswerth gemacht werden soll. Mit Mysticismus wird in itziger Zeit wenig mehr erreicht; am wenigsten aber selbstredend bei Solchen, gegen deren zu weit getriebene und leicht bewegliche Kritik man sich sicher stellen will; eine Art von Mysticismus aber ist die Anordnung der Abstammung aus einer ganz kleinen geschlossenen Kaste. Es mag sein, dass die Monarchie bei dem Versuche, ihr neuen Boden in der Volksbeliebtheit zu gewinnen durch ein freieres Hineinstellen in das allgemeine Leben, einige Gefahr läuft; allein der Gewinn ist den Einsatz werth, und man müsste überhaupt fürchten, dass die Einherrschaft keine Zukunft mehr habe, wenn ihre Träger die Möglichkeit eines innigern Verkehres und eines Nähertretens nicht ertrügen.

Zu diesen allgemeinen Erwägungen kommt noch, dass auch die einzelnen aus der Aufgebung der Ebenbürtigkeit sich ergebenden Folgen von grösserer Bedeutung zu sein scheinen, als die durch Beibehaltung zu



erzielenden Wirkungen. Allerdings lässt sich aus den oben angeführten Gründen eine eigentliche Abrechnung zwischen den beiderseitigen Zuständen nicht wohl anstellen; allein ein allgemeines Urtheil und eine ungefähre Schätzung ist doch möglich. Wenn denn nun hier der möglicherweise zu erlangende Schutz etwa als aufgehoben angenommen wird durch die Möglichkeit einer Hineinziehung in fremde und schädliche Politik; wenn ferner auch zuzugeben ist, dass die durch ebenbürtige Ehen zu erlangenden günstigèn wirthschaftlichen Verhältnisse und die Vermeidung versorgungsbedürftiger Verwandter bedeutende Vortheile sind, und zwar nicht für die zunächst Betheiligten allein: so bleiben doch immer die Aussichten auf häufigeres häusliches Glück, auf Sittlichkeit und die dadurch erzeugte Achtung, endlich die guten Folgen für die Nachkommenschaft bedeutende und wohl überwiegende Umstände [1]).

Es sei dem übrigens wie ihm wolle, jedenfalls ist, in der Voraussetzung, dass der Grundsatz der Ebenbürtigkeit zu verlassen sei, schliesslich noch die Frage zu beantworten, ob nun eine vollkommene Freiheit der Mitglieder regierender Familien einzutreten habe, oder ob doch vielleicht noch eine Beschränkung in Betreff der Vollgültigkeit ihrer Ehen stattfinden soll, etwa auf Personen aus bestimmten höheren Ständen, z. B. auf den Adel.

Unzweifelhaft lässt sich Einiges für eine solche Begrenzung des Rechtes anführen. Einmal mag man nämlich geltend machen, dass doch wenigstens die rechtliche Gleichstellung der fürstlichen Häuser mit Unterthanen nicht bis zu den äussersten Grenzen ausgedehnt und noch einige Rücksicht auf die Verschiedenheit der Verhältnisse in der wirklichen Welt genommen werde. Namentlich seien in solchem Falle die entstehenden Verschwägerungen eher noch zu ertragen. Sodann mag darauf hingewiesen werden, dass auf diese Weise die Besorgniss vermindert werde, Frauen in fürstliche Familien aufgenommen zu sehen, welche für ihre neue gesellschaftliche Stellung ganz untauglich, damit aber die Veranlassung von vielfachen Zerwürfnissen und Verlegenheiten seien. Endlich könnte man versucht sein, auf die bereits den standesherrlichen Familien eingeräumte Ebenbürtigkeit zu verweisen und zu behaupten, dass eine Anknüpfung an diesen Vorgang passend sei, in welchem Falle die Berücksichtigung bestimmter Stände verbunden werden könne mit freierer Bewegung. — Diese Gründe halten

1) Der Verfasser gesteht, dass er nicht zu jeder Zeit der hier ausgesprochenen Ansicht gewesen ist und wohl auch gelegentlich eine abweichende Meinung ausgesprochen hat. Es bewogen ihn namentlich die Nachtheile, welche aus dem Vorhandensein versorgungsbedürftiger und habsüchtiger Verwandter zu entstehen drohen, der unbedingten Aufrechterhaltung des Ebenbürtigkeitsprincipes das Wort zu reden. Eine umfassendere und eingehendere Prüfung der Frage hat ihm aber später die im Vorstehenden ausgeführte Auffassung als die richtigere erscheinen lassen. Nicht erst der Bemerkung bedarf es freilich, dass die Beantwortung der politischen Frage, also die Entscheidung der Zweckmässigkeits-Erwägungen, von keinerlei Einfluss ist auf die Ueberzeugung von dem Stande des positiven Rechtes in Deutschland.



jedoch eine nähere Prüfung nicht aus; es muss vielmehr, wenn einmal die Ebenbürtigkeit verlassen werden will, auch für vollkommene Freiheit gesprochen werden; diess aber aus mehreren Gründen.

Vorerst ist klar, dass das für die Mitglieder der regierenden Häuser in Anspruch genommene Recht der Verehelichung nach freier Neigung auf solche Weise keineswegs gewährt würde. Mit der Mehrzahl der Unterthanen-Familien könnte eine vollberechtigte und vollberechtigende Verbindung nach wie vor nicht stattfinden. Ob der Kreis für die Auswahl etwas erweitert wäre, würde im Falle einer ausserhalb desselben entstehenden Neigung keinerlei Trost gewähren.

Ein zweiter Grund für die Beseitigung jedes Standeshindernisses liegt in der Unzufriedenheit, welche unter der grossen Menge der Ausgeschlossenen entstehen würde. So lange die vollgültigen Ehen der Fürsten lediglich auf den engen Kreis ebenfalls fürstlicher Familien beschränkt sind, kann sich Niemand dadurch zurückgesetzt finden, indem vernünftigerweise Niemand sich darüber beklagen kann, nicht auch einem fürstlichen Geschlechte anzugehören. Wohl aber würde Beschwerde erhoben werden, wenn anderen Unterthanen ein Recht eingeräumt würde, von dem man sich ausgeschlossen sähe durch einen hochmüthigen und innerlich unberechtigten Unterschied. Nicht etwa der Nichtbesitz eines Gutes ist verletzend, sondern eine Erklärung der Unfähigkeit zum Besitze. Dass aber nur sehr wichtige Gründe die Einführung eines neuen verletzenden Standesunterschiedes in unserer Zeit des allgemeinen Verlangens nach Rechtsgleichheit vertheidigen könnten, bedarf wohl nicht erst eines Beweises. Solche Gründe liegen aber nicht vor. Hinsichtlich allzu unpassender Verbindungen kann man sich füglich bei den Mitgliedern der regierenden Familien auf ihr Schicklichkeitsgefühl und auf die Sorge für das eigene Glück verlassen; hätten sie ja doch die Nachtheile selbst vor Allen zu tragen. Auch würde es an Einwirkungen innerhalb des Hauses selbst sicher nicht fehlen, von einem etwaigen Veto des Hauptes desselben ganz abgesehen. Wegen der noch übrigbleibenden ganz vereinzelten Möglichkeiten aber brauchte man keine Gesetze zu machen, am wenigsten an und für sich unkluge.

Endlich ist noch wohl zu bedenken, dass mehrere der wesentlichsten Vortheile einer Ebenbürtigkeit der fürstlichen Ehen bei jeder Erweiterung des itzigen Kreises, wie beschränkt immer sie wäre, verloren gingen, somit eine Beschränkung in dieser Beziehung keinen Sinn hätte. Von einer Sicherung und Vermehrung fürstlichen Vermögens wäre auch dann keine Rede, wenn z. B. die Vollgültigkeit der Ehen bloss auf den Adel ausgedehnt würde, da unter den jetzt Zugelassenen auch viele arme Familien sein würden. Ebenso wäre die Gewinnung einer politischen Stütze ganz ausser aller Frage. Und was endlich die Vermeidung versorgungsbedürftiger und sich zudrängender

Verwandter betrifft, so würden sich nicht nur dergleichen, wie die Erfahrung jedes Tages zeigt, auch in Familien eines solchen Kreises finden, sondern es könnte sogar hier noch ein grösseres Uebel als ein einfacher Nepotismus entstehen. Leicht möchten nämlich Verwandtschaften mit den fürstlichen Häusern zur Ausbildung einer Kastenherrschaft missbraucht werden, also gerade desjenigen Zustandes, welchen die jetzige Zeit am allerschwersten erträgt. Und von doppelt übler Wirkung wäre es, wenn die persönlichen Beziehungen der Fürsten und ihrer nächsten Verwandten als die Veranlassung und Stütze erschienen. Nichts ist einer verständigen Politik in diesen Zeiten mehr zuwider und gefährlicher für die Monarchie, als eine Verschmelzung der Interessen des Fürsten mit den Anmassungen und Ausbeutungen eines Junkerthums, und selbst schon der blosse Schein einer solchen Verbindung und Begünstigung. Die Regenten ernten den ganzen Hass, welcher auf solchen selbstsüchtigen und verletzenden Kotterieen itzt allgemein lastet, ohne den mindesten Vortheil zu haben, wie diess die neuere Geschichte in hinreichend zahlreichen Beispielen gelehrt hat. Gerade der Vorgang mit den Standesherren muss aufs ernstlichste davor warnen, ähnliche Verhältnisse neu zu gründen. Dass die ehemaligen Reichsfürsten und Reichsgrafen vom Standpunkte des geschichtlichen und positiven Rechtes einen Ansprnch auf Beibehaltung der Ebenbürtigkeit mit ihren ehemaligen jetzt souverain gewordenen Standesgenossen hatten, soll nicht im entferntesten bestritten werden. Die Thatsache des bisherigen Besitzes von Landeshoheit und Reichsstandschaft, bei den Meisten wenigstens auch der Abstammung aus alten Dynastengeschlechtern, änderte sich ja nicht durch die gewaltsame Unterwerfung unter eine höhere Gewalt. Dennoch kann die Anerkennung fortdauernder Ebenbürtigkeit nur als ein staatliches Unglück und namentlich als ein Uebelstand für die regierenden Geschlechter betrachtet werden. Es trägt nämlich diese Aufrechterhaltung einer Gleichheit in sehr wichtiger Beziehung unzweifelhaft viel dazu bei, das Bewusstsein einer besondern Stellung im Staate bei den Standesherren aufrecht zu erhalten; damit aber auch die unselige Hartnäckigkeit in Vertheidigung sonstiger Vorrechte zu bestärken. Die ihnen desshalb reichlich zu Theil werdende Unbeliebtheit fliesst nun aber, und zwar zum Theile höchst unverdienter Weise, auch auf die Regierungen, oder vielmehr auf die Träger derselben, über, weil sich die Standesherren als deren Genossen und Verwandte darstellen und gerne von einer Interessengleichheit reden, so häufig und nicht selten rücksichtslos sie auch den klar genug dargelegten Planen und Wünschen der Staatsoberhäupter entgegentreten. Es soll nicht gesagt sein, als trage die Anerkennung der Ebenbürtigkeit die Schuld hieran allein; allein dass sie mit zur Fälschung der ganzen Stellung beigetragen hat, wird kein mit diesen Verhältnissen Bekannter läugnen. Eine Ausdehnung dieser üblen Zustände

auf noch weitere Fälle wäre ein verhängnissvoller politischer Fehler; ausgedehnt aber würden sie durch Anerkennung der Ebenbürtigkeit in einem nur beschränkten weiteren Kreise, und zwar ausgedehnt in einer noch weit weniger zu ertragenden Weise, als wenn sie bloss bei den verhältnissmässig wenigen und zum Theile allerdings auch sonst hochgestellten Standesherren vorkommen.

Mit Einem Worte: kann und will die ganze Anstalt der Ebenbürtigkeit bei fürstlichen Ehen nicht vollständig aufgegeben werden, so lasse man dieselbe in ihrer ganzen Strenge bestehen. In dieser hat sie, neben unzweifelhaften und wahrscheinlich überwiegenden Nachtheilen auch entschieden vortheilhafte Seiten. Eine bloss theilweise Freigebung würde den Nutzen verwischen und die Uebel verschlimmern. Wenn also irgendwo, so gilt hier die Forderung: Ganz oder gar nicht!

4.

Das Ordenswesen unserer Zeit.

1.

Bei der Beschauung einer Sammlung von Bildnissen können einem nur halbweg aufmerksamen Beobachter die Veränderungen nicht entgehen, welche im Laufe der Jahrhunderte mit den Ordenszeichen vorgegangen sind, und zwar sowohl hinsichtlich deren Form als in Betreff der Träger. Unschwer mag man das Zeitalter und die Lebensstellung eines unbekannten mit Orden geschmückten Mannes an der Art, Zahl und Form derselben erkennen, falls sie nur geschichtlich richtig abgebildet sind.

Man sehe jene in Eisen gehüllten Gestalten, welche das grosse weisse Kreuz auf schwarzem Mantel oder das schwarze Kreuz auf weissem Mantel tragen, vielleicht dasselbe auch noch breit auf dem Brustpanzer oder auf dem Leibrocke liegen haben. Solche gehören jenen mächtigen und tapferen Kriegermönchen an, welche das Kreuz gegen den Halbmond zu vertheidigen oder ihm den Sieg über nordisches Heidenthum zu erkämpfen gelobt hatten, und welche wollten, dass es in bezeichnender Form und Farbe den Ungläubigen weithin entgegendräue [1]).

Rückt man in den Jahrhunderten herab, so erblickt man an manchen Bildern kostbare Halsketten, an welchen als »Juwel« ein Ritter Georg, ein goldenes Vliess oder ein Heiligergeist hängt. Das Ganze funkelt von Edelsteinen und ist ein Kunstwerk des Hof-Goldschmiedes. Vielleicht glänzt auch noch bei etwas Späteren auf dem goldgestickten spanischen Mantel ein grosser achteckiger Stern. — Die so geschmückten Bildnisse wird man bei näherer Betrachtung ausschliesslich als die Conterfeien von Fürsten und Höchstgestellten ihrer Zeit erkennen. Ganz selten nur hat besondere und

1) Freilich findet man auch zierliche und blasse Männer mit denselben Kreuzen geschmückt; aber bei genauerem Hinblicken sieht man Puder in den gekräuselten Haaren und Spitzenmanschetten aus den Armschienen hervorquellen, so dass alsbald die Epigonen sich kennzeichnen. Hier erscheint der Helm und der Waffenrock nur als Maskeradenkleidung oder als Empfangschein für eine reiche Pfründe, welche jene eisernen Recken erstritten hatten.



fast anrüchige Gunst einem ursprünglich aus niedererem Stamme hervorgegangenen Lieblinge dasselbe Kleinod verliehen. Die Bilder der grossen Staatsmänner, Heerführer und Gelehrten jener Zeit zeigen höchstens ein goldenes Gnadenkettlein.

Um ein gutes Jahrhundert später, d. h. zur Zeit der ungeheuern Perrücken, der goldstoffenen Kleider und der Federnhüte, finden sich breite und schwere seidene Bänder von der Schulter zur Hüfte, und auf der linken Brust des Rockes selbst ein grosser Stern von Gold und Silber. Forscht man nach den Namen, so sind die auf solche Weise Geputzten allerdings weit in der Regel auch nur Fürsten, Fürstenmässige und vornehme Hofleute; doch kommt itzt schon häufiger unter ihnen das durchfurchte oder geistreiche Gesicht eines Mannes vor, welcher durch seine Geburt nicht den höchsten Ständen angehörte, wohl aber grosse Dienste geleistet hatte. Namentlich sind es solche, die das adelnde Kriegshandwerk trieben. Selbst bei den berühmtesten Schriftstellern und Künstlern, ja bei den ersten Beamten und Richtern dieser Zeit sieht man sich dagegen vergebens nach solchen breiten Bändern oder auch nur nach einem kleineren und bescheidenen Analogon derselben um.

Im weiteren Verlaufe der Zeit wird die Zahl der in Band und Stern Gehenden merklich grösser. Es geschieht diess jedoch nicht, weil itzt andere Klassen von Personen in dem privilegirten Schmucke erschienen; sondern weil eine bedeutende Anzahl neuer Orden allmälig geschaffen wurde. Auch die kleineren Fürsten wollten aus eigenem Rechte einen Schmuck tragen und vertheilen, wie ihre mächtigeren Standesgenossen über das Hosenband, das goldene Vliess, den Elephanten, den Heiligen Geist verfügten. Es war derselbe Sinn, welcher das Versailler Schloss, den kaiserlichen Hofstaat, die Maitressenherrschaft im Kleinen nachahmen hiess. So entstanden denn die Hausorden der Beständigkeit, oder der Jagd, der Löwen, Phönixe und anderes Gethieres; und da Jeder in seinem kleinen Kreise das Ehrenzeichen reichlich verlieh, so ist begreiflich, dass im achtzehnten Jahrhundert, namentlich durch Deutschland und Italien, die Zahl der mit grossen Orden Gezierten schon eine viel bedeutendere ist. Insoferne tritt allerdings auch itzt noch keine wesentliche Aenderung ein, als (mit seltenen Ausnahmen) immer noch die Orden nur in ihrer prächtigsten Form und ohne verschiedene Klassen erscheinen, auch aussschliesslich vornehme Männer damit versehen sind. Nur bemerkt man mehr und mehr, dass derselbe Mann mehrere Ordenszeichen zu gleicher Zeit trägt, sei es dass in demselben Lande mehr als ein Orden geschaffen wurde und der Besitz des einen nicht von der Erwerbung der anderen ausschloss, sei es dass immer häufiger auch den Angehörigen auswärtiger Staaten Orden verliehen wurden, welche sie neben ihren einheimischen tragen mochten.

Einen völlig anderen Anblick gewähren die Bildnisse, wenn man zu den Männern des 19. Jahrhunderts gelangt, und zwar um so entschiedener, je näher sie der Gegenwart stehen. Die Verschiedenheit ist aber eine doppelte. Einmal wird die äussere Gestalt der Ordenszeichen vielfach eine andere, indem sich, und zwar mehr und mehr, Abstufungen in denselben unterscheiden lassen. Bis dahin waren Klassenunterschiede nur bei ganz wenigen Orden bemerklich, namentlich etwa bei dem französischen Ludwigs- und bei dem Maria-Theresia-Orden; itzt erscheinen an der Stelle des früher allein sichtbaren grossen Sternes und breiten Bandes eine Menge von neuen Formen. Die Orden werden um den Hals und in dem Knopfloche getragen; sie haben Schleifen und Eichenblätter, Schwerter und Kronen, sind mit und ohne Diamanten, der Stern ist bald links bald rechts auf der Brust, u. s. w. u. s. w. Ein dieser Dinge Kundiger mag leicht bei einzelnen Orden ein halb Dutzend ja ein Dutzend Grade und Formen unterscheiden. Die zweite, noch weit auffallendere Erscheinung ist aber, dass die Zahl der einem einzelnen Manne verliehenen Orden gar sehr im Steigen begriffen ist und zum Theil fast das Unglaubliche erreicht. Nicht etwa bloss in vereinzelten Fällen mag man in itziger Zeit an einem und demselben Bilde mehrere Orden verschiedener Stufe, Form und Farbe sehen; sondern es ereignet sich ganz häufig, dass auch die breiteste und best ausgefütterte Brust die Zahl der Ordenszeichen nicht mehr in Einer Reihe zu tragen vermag, oder dass ein ganzer Katarakt von Sternen vom Halse herab sich ergiesst. Wir stossen wohl auf einzelne besonders Begünstigte, deren Ehrenzierden einen förmlichen Panzer von glänzenden Sonnen bilden. Dabei findet sich bei genauerer Betrachtung der so gezierten Persönlichkeiten, dass an die ursprüngliche Bedeutung der Ordenskreuze und sogar an die Benennungen und Statuten der einzelnen Orden gar wenig mehr gedacht sein kann. Der Grosstürke trägt Kreuze; Protestanten haben Orden, deren ausgesprochener Zweck die Vertheidigung der immaculata conceptio ist; ein Jude könnte einen Christusorden haben, jeden Falles trägt er ein Kreuz. Von einer Beschränkung auf einzelne Stände ist ohnedem keine Rede mehr. Nicht nur Dichter, Künstler, Gelehrte sind itzt ebenfalls bunt geputzt, sogar mit eigenen ausschliessend für sie geschaffenen Orden; sondern reihenweise auch solche Gestalten, die sich nur hinter dem Acten-, wo nicht gar hinter dem Ladentische denken lassen.

2.

Sind nun diese äusseren Veränderungen in dem Ordensschmucke bloss als Kleidermoden zu betrachten, und also höchstens aus ästhetischem Gesichtspunkte zu beurtheilen, etwa wie die geschlitzten Wämmser, die Pluderhosen, die radförmigen Halskrausen und die Allongeperrücken? Ist hier vielleicht bloss Veranlassung zu Scherz und zu Satyre?

Ohne Zweifel erdulden sie auch diese Auffassung; und es wäre vielleicht kein unebener Vorwurf für einen witzigen Kopf, die Geschichte der Erwerbung eines jeden einzelnen in einer solchen Milchstrasse von Orden funkelnden Sternes zu schreiben; oder bei einer Anzahl von Mitgliedern desselben Ordens die verschiedenen Vergleichungsursachen in Nebeneinanderstellung und im Gegensatze vorzuführen. Die Schwierigkeit bestände wohl nur darin, das Unwahrscheinliche glaublich zu machen, und allzu grelle Streiflichter in den Bildern zu vermeiden.

Allein es wäre kurzsichtig, den Gegenstand nur von diesem Standpunkte aufzufassen. Jener glänzende Tand hat auch seine sehr ernsten Seiten, namentlich eine ganz bedeutende staatliche Wichtigkeit.

Die Orden haben ihre ursprüngliche Bedeutung, nämlich die Bezeichnung der ritterlichen Vorkämpfer des Christenthums, und selbst die darauf folgende, als Erkennungszierrath für die Fürsten und ihre Tafelrunde zu dienen, längst verloren. Sie sind itzt ein privilegirter Schmuck geworden, dessen wesentlichste Bestimmung ist, Verdienste um den Staat und Wohlgefallen des Regenten an der Person öffentlich anzuerkennen und dadurch zu belohnen. Ihre Verleihung ist somit eine Staatssache geworden; sie sind keines der schwächsten Regierungsmittel; ihre Austheilung hängt überdiess, wenigstens in den meisten Fällen, von dem Fürsten persönlich ab, und was also etwa dabei gefehlt wird, trifft ihn persönlich. Selbst in strenge parlamentarischen Staaten sind die Orden zur Verfügung der Fürsten selbst geblieben, und damit läuft eine, nicht immer genugsam beachtete, persönliche Einwirkung neben dem Systeme der Gebundenheit in den übrigen staatlichen Beziehungen her. Es ist somit keineswegs gleichgültig, wie das Ordenswesen in einem Lande und von einem Fürsten im Allgemeinen aufgefasst und im einzelnen Falle behandelt wird.

Eine Betrachtung der Sache auf diesem Standpunkte ist somit auch der Wissenschaft gestattet. Eine gelegentliche Schärfe des Tadels aber wird hoffentlich in seiner Wahrheit und in der Absicht der Verbesserungsvorschläge Rechtfertigung finden.

3.

Die Frage ist: ob das Ordenswesen, wie es gegenwärtig fast ausnahmslos in allen Staaten gehandhabt wird, in einem politisch gesunden Zustande sich befindet, und ob es die Zwecke erfüllt, zu denen es bestimmt war, jeden Falles gebraucht werden könnte; oder ob ein falsches Gebahren besteht und schadet?

Gestehe man es sich unumwunden: es liegen zwei grosse Missstände vor.

Erstens ist eine ungeheure Verschwendung der Orden und der übrigen ähnlichen und sich an dieselben anschliessenden Ehrenzeichen eingetreten,

und zwar sogar in mehr als Einer Beziehung. — Theils nämlich sind die Verleihungen verschiedener Orden an denselben Mann bis ins Unglaubliche gestiegen, so dass, wie schon oben angedeutet wurde, mancher hochgestellte Staatsmann, vielfach umhergewanderte Diplomat, wiederholt abgesendete Zollcommissär oder gerne verschickte und zu persönlichen Geleitungen vorzugsweise geeignete Adjutant seine sämmtlichen Orden unmöglich zu gleicher Zeit tragen kann. Mag man sich nun auch eine solche Anhäufung von Ehrenzeichen auf Einer Brust in einzelnen Fällen wohl erklären und gefallen lassen: so kann doch nicht geläugnet werden, dass man bei andern Erscheinungen derselben Art mit Beschämung über die eigene Unwissenheit fragen muss, welche weltgeschichtliche Verdienste denn zu solcher aus ganz Europa eingesendeten glänzenden Anerkennung Veranlassung gegeben habe? — Theils ist die Zahl der Mitglieder der einzelnen Orden eine staunenswerth grosse geworden. (Wohl bemerkt, es ist jetzt nicht von jenen Erinnerungszeichen die Rede, welche, in ebenfalls sich vermehrenden Fällen, ganzen Heeren oder Klassen einer Bevölkerung gegeben worden sind, wobei von Verdienst und Auszeichnung bei den einzelnen Geschmückten gar nicht die Rede sein will, vielmehr nur die Thatsache der Anwesenheit oder Genossenschaft äusserlich anerkannt wird; sondern wir reden von eigentlichen Orden.) Wie häufig diese Form der Verschwendung vorkömmt, beweist ein Blick in jede Zeitung oder gar in eines jener dicken Bücher, welche die Namen der Ordensritter Eines Staates enthalten. Nur ganz ausnahmsweise haben sich einzelne Orden entweder in scharf begrenzter Zahl der Mitglieder oder wenigstens in möglichst sparsamer Verleihung zu erhalten gewusst; alle übrigen leiden mehr oder weniger an dem übergrossen Reichthume von Mitgliedern, und es giebt einzelne, deren Genossen sich nach Tausenden berechnen, so dass sie zusammengerufen kein Kapitel sondern ein Heer bilden würden, welches freilich nicht aus lauter Kerntruppen bestände. — Theils ist, (allerdings im nächsten Zusammenhange mit der eben angedeuteten grossen Vervielfältigung der Verleihung, aber doch keineswegs bloss als Folge derselben,) eine manchfache Verleihung von Orden an ganz unbedeutende und verdienstlose, wo nicht gar weit schlimmer zu bezeichnende Menschen unläugbar. Nicht bloss das Unglück giebt, nach dem englischen Sprüchworte, einem Manne wunderbare Bettgesellen; sondern auch durch die Aufnahme in manchen Orden kann man verwunderliche Genossen erhalten, mit denen man nicht gerne am lichten Tage durch Coventry ziehen möchte. — Theils haben ferner nicht wenige Staaten begonnen, eine ganze Reihe verschiedener Orden neben einander zu stiften; und zwar nicht etwa nur für verschiedene Zwecke je einen eigenen Orden, also z. B. für Militär-, für Civil-, für gelehrte Verdienste, Hoforden u. dergl.; sondern Orden, welche bei ganz gleichen Veranlassungen verliehen

werden und nur in ihrer äussern Form, in der Farbe des Bandes u. s. w. von einander abweichen. Hierdurch ist die Möglichkeit und selbst die Gewohnheit entstanden, demselben Manne mehrere Orden desselben Staates allmälig zu verleihen, und jeden Falles ist, da denn doch jeder dieser Orden in ganzer Fülle vergeben wird, die Zahl der Decorirten bedeutend dadurch gestiegen. — Theils endlich ist, namentlich in jüngster Zeit, die Verleihung von Orden an Ereignisse geknüpft worden, welche zwar mit den Zwecken eines Ordens, wie immer man sich dieselben denken mag, in gar keinen Zusammenhang zu bringen sind, dagegen aber sehr häufig vorkommen. So z. B. die, oft zahlreichen, Orden, welche nach der Fahrt auf einer Eisenbahnstrecke, beim Uebernachten an einem befreundeten Hofe, für das Wachehaben bei einem Besuche, für die Ueberbringung eines Beglückwünschungsschreibens u. dergl. verliehen werden. Diese Sitte mag ihre guten Seiten haben, namentlich vom wirthschaftlichen Standpunkte aus, wie diess jüngst ein bayrischer Minister in offener Kammer naiv genug erörterte; allein dass sie die Zahl der Ordensritter aller Grade gar sehr vermehrt hat und noch täglich vermehrt, ist unläugbar.

Der andere Uebelstand aber, besteht darin, dass die jetzt üblichen Gründe von Ordensverleihungen ganz dazu angethan sind, eine Verwirrung in den Begriffen über das im Staatsleben zu Schätzende und den Fürsten persönlich Werthe zu erzeugen. Einer Seits erfolgt dieselbe Auszeichnung bei den verschiedensten, unmöglich unter einen gemeinsamen Gesichtspunct zu bringenden Veranlassungen; anderer Seits steht die Grösse der Anerkennung nicht selten in geradem Gegensatze mit dem gerechten Anspruche auf eine solche. Einen und denselben Orden erhält ein Kind in der Wiege; ein Feldherr, welcher eine blutige Rettungsschlacht gefochten hat; ein Prinz aus einem verwandten Hause aus Veranlassung eines Besuches. Während auf einer Reise ein Nachtlager Verleihungen in den höchsten Ordensgraden zur Folge haben kann, erhält ein Staatsbeamter für fünfzigjährige treue und nützliche Dienste, ein Gelehrter oder Künstler, dessen Name einst zur Bezeichnung eines Zeitabschnittes in der Geschichte der Bildung dienen wird, ein Arzt für Monate lange muthige Bekämpfung einer tödtlichen Pest, ein kleines Kreuzchen und zwar mit der ausdrücklichen Erklärung, dass es die Belohnung des grossen Verdienstes sei. Hier weist man den Soldaten, welcher zum Sturme befehligt wird, auf einen Orden hin, welcher die Brust des Tapfern glänzend schmücken werde; dort erhalten ihn sämmtliche Offiziere eines Regimentes, weil sie in Parade vor ihrem Inhaber ausgerückt sind. Bald ist dieselbe Decoration die Belohnung für Ueberbringung eines Briefes, bald ein Zeichen für Zurücklegung bestimmter Dienstjahre, bald eine Versüssung für eine unfreiwillig ertheilte Zuruhesetzung, bald endlich weiss man

gar keinen Grund einzusehen, als etwa die bisherige Leere des Dienst- oder Hofrockes.

Diese beiden Uebelstände haben denn nun aber allmälig manche im Leben gar sichtbare Nachtheile erzeugt.

Vor Allem haben die Staaten ihre eigene Münze entwerthet, mit welcher sie Verdienste belohnen, also auch zu neuen aufmuntern nicht blos könnten, sondern in der That auch wollen. Die Orden sind, wie alles in grosser Menge vorhandene Gut, im Preise gefallen. Ein Stückchen seidenes Band oder ein ausgezacktes Metallblech bedeutet an und für sich gar nichts; und wenn man nicht an dieselben gewöhnt wäre, so würden sie, als Schmuck ernsthafter Männer öffentlich an die Kleider geheftet, ebenso wundersam und lustig erscheinen, als der Sonnenschirm des birmanischen Feldherrn, die Pfauenfeder des chinesischen Mandarinen oder der Adlerflügel auf dem Kopf des indianischen Häuptlings. Eine Belohnung für einen Menschen, welcher der Kleinkinderschule entwachsen ist, können sie nur dann sein, wenn sie ein allgemein anerkanntes Kennzeichen von Verdienst und bloss von Verdienst sind, Jeder somit weiss und davon überzeugt ist, dass der auf solche Weise Geputzte wirklich ein Verdienst irgend einer Art besitzt, sich in der That irgendwo und irgendwie ausgezeichnet hat, oder mindestens dass eine besondere Gunst des Staatsoberhauptes auf dem Manne ruht. Diese verständige Bedeutung der Orden, und damit ihr Werth, ist nun sehr bedroht durch die grosse Zahl der Verleihungen und durch die Verwirrung in den Ertheilungsgründen. So viele um den Staat besonders verdiente oder bei den Fürsten persönlich wohlgelittene Männer kann es gar nicht geben, als jetzt mit Orden Gezierte umher gehen; und selbst die Zahl und der hohe Rang der dem Einzelnen verliehenen Ehrenzeichen gibt für solches Verdienst oder solche Gunst keinerlei Sicherheit mehr. Da nun aber die Wirklichkeit von dem blossen Scheine nicht zu unterscheiden ist, so tritt naturgemäss ein Misstrauen gegen den Anspruch auf eine besondere Achtung ein, damit aber auch ein geringerer Werth des Schmuckes für die mit Orden Bedachten selbst. Ihre Belohnung sollte in einem Wechsel bestehen, welcher mittelst eines conventionellen Zeichens auf die allgemeine Anerkennung gezogen werden wollte; dieser Wechsel wird aber vom Publicum nicht immer mehr acceptirt. — Sicherlich verdient nun aber eine Handlungsweise, welche auf diese Art gegen den eigenen Vortheil und gegen die Absicht des Handelnden wirkt, das Lob richtiger Staatsweisheit nicht. Und dies um so weniger, weil in der That die Orden an und für sich, wenn sie richtig angewendet würden, ein ganz vortreffliches Belohnungs- und Aufmunterungsmittel wären. Sie vereinigen nämlich fast alle Eigenschaften, welche ein Belohnungsmittel des Staates haben soll. Sie wären wirklich eine Belohnung, insoferne sie einen Genuss gewähren könnten; nämlich den der öffentlichen Auszeichnung. Sie

könnten nach den Graden der Verdienste und der gesellschaftlichen Stellung der zu Belohnenden entsprechend abgestuft werden. Sie wären wohlfeil, und nähmen also die Staatskräfte nicht über die Gebühr in Anspruch. In allen diesen Beziehungen ständen sie über den sonstigen Belohnungsmitteln des Staates. Geldbelohnungen kommen weit höher zu stehen, und sind also nach Umständen entweder gar nicht anwendbar oder nur bei ungeheurem Aufwande. Die Ertheilung einer höheren Machtstellung ist begreiflicherweise, aus subjectiven und objectiven Gründen lange nicht in allen Fällen möglich, wo eine Belohnung erfolgen sollte. Ebendies ist der Fall bei der Verleihung von blossem Range, abgesehen noch davon, dass dieses letztere Belohnungsmittel den Fehler hat, Manchen, und wohl gerade den Verständigsten, gar keinen Genuss zu gewähren. Gleichen nun nicht unsere Staaten hinsichtlich der Verschwendung der Ordenszeichen einem Manne, welcher das Geheimniss gefunden hätte Diamanten zu erzeugen, der aber, anstatt nur wenige zu hohen Preisen in den Handel zu bringen, sie scheffelweise verfertigte, dadurch aber sie in den gleichen Preis mit Glasstücken brächte? Da nun ohne wirksame Belohnungen der Staat nicht wohl bestehen kann, so bleibt, falls die Verschwendung der Orden nicht aufhört, somit ihre Entwerthung noch weiter fortgeht, mit der Zeit nichts übrig, als zu andern, ohne Zweifel kostspieligeren oder schwerer anwendbaren, Belohnungsmitteln zu greifen. Dann wird die cynische Antwort jenes württembergischen Diplomaten, welcher das Angebot eines Ordens mit der Aeusserung zurückwies: »Wenn ich mich anders recht kenne, wäre mir baar Geld lieber,« erst ihre volle Bedeutung erhalten.

Ein weiterer übler Umstand des bisherigen Ganges der Dinge kann eine Schädigung der Fürsten sein. Es darf nicht vergessen werden, dass die Verleihung der Orden ein höchst persönliches Recht derselben ist, dass also weder Fiction noch Gewohnheit die sittliche Verantwortlichkeit für die Art der Ausübung auf sonst Jemanden überträgt. Wenn nun hierin Fehler gemacht werden, so ist dies nichts weniger als gleichgültig, und zwar nicht bloss für den Einzelnen, sondern für die fürstliche Stellung und das monarchische Princip im Ganzen.

Eine dritte üble Folge ist endlich der Einfluss auf das gesunde sittliche Gefühl beim Volke, welchen die itzige Gestaltung des Ordenswesens erzeugt. Die Keinem verborgen bleibende Vermischung von Verdienstanerkennung und von persönlicher Gunst, von Familienbeziehungen und von Sparsamkeitsrücksichten, von Hochstellung der kleinen und von Verschleuderung der grossen Belohnungen muss nothwendigerweise irre führen über das, worauf der Staat und das Staatsoberhaupt das grösste Gewicht legt. Eine falsche Anschauung von der Verdienstwürdigung bei Denen, welche auf der Höhe der Menschheit wandeln, kann aber nicht anders als verderblich sein. Gleichgültigkeit

gegen Gut und Bös, platte Selbstsucht, Missachtung der kirchlichen und sittlichen Lebensregeln erhalten dadurch eine willkommene Stütze; Selbstentsagung aber und Bekämpfung der Leidenschaften wird abgeschwächt. Ob jene Anschauung in der That eine unbegründete sein mag und nur durch einen falschen Schein und eine unbewusste und keineswegs übel gemeinte Gewohnheit hervorgerufen wird, ist im Erfolge gleichgültig. Strenge genommen lässt es sich gar nicht ermessen, wie weit eine Verwirrung in Begriffen und in sittlichen Anschauungen wirken, wo dieselbe gelegentlich zum schädlichen Ausbruche kommen kann. Verhält es sich doch hier wie beim Aberglauben, sei es in religiösen sei es in physischen Dingen. Nicht sowohl die Annahme des einzelnen unbegründeten und des Zusammenhanges entbehrenden Satzes ist der eigentliche Schaden, sondern weit mehr das Gewöhnen an ein unlogisches Denken und unklares Fühlen. Nur in einem Zustande aber, in welchem bei eigener Verdorbenheit und bei bewusst unsittlicher Richtung auch wieder Corruption angewendet werden will und muss, kann in einer Störung des gesunden sittlichen Sinnes ein Gewinn erblickt werden; für jeden anderen ist sie schädlich und gefährlich. In jene Kategorie geworfen zu werden, verdienen aber in der That doch nur die wenigsten Regierungen.

4.

Der vorstehenden Auffassung wird vielleicht entgegengesetzt werden wollen, dass denn doch die Entwerthung noch keineswegs den behaupteten nachtheiligen Grad erreicht haben könne, weil noch immer die Ertheilung eines Ordens als eine Ehre betrachtet werde, und weil sich sogar, offen und versteckt, die mannichfaltigsten Bemühungen geltend machen, eines dieser Zeichen zu erhalten. Offenbar seien also die Orden noch nicht wirkungslos, und es sei, wenn man doch einmal die Sache aus einem höheren staatlichen und sittlichen Gesichtspunkte auffassen wolle, keineswegs gerathen, dieses dem Staate ganz nützliche Einwirkungsmittel durch bittere Kritik und Aussprüche peinlicher Splitterrichterei herabzusetzen.

Die Richtigkeit jener thatsächlichen Behauptung soll nicht ganz geläugnet werden. Es haben die Orden allerdings, trotz ihrer grossen Verbreitung und trotz der nicht immer gut begreiflichen Gründe ihrer Verleihung, Reiz und Werth noch nicht vollständig verloren. Schon der Umstand, dass man nicht gerne entbehrt, was Andere, bei nicht grösseren Ansprüchen, besitzen, erhält den Orden, wie noch so manchen anderen an sich gleichgültigen Dingen in der Welt, eine gewisse Zugkraft. — Allein nicht dies ist die Frage. Es mag immerhin sein, dass sich die menschliche Eitelkeit und Scheelsucht auch an eine zweifelhafte Auszeichnung hängt; der Staatsmann hat zu prüfen, ob und welche unliebsame Folgen der jetzige Zustand des Ordenswesens hat,

und welchen Nutzen eine richtige Ordnung dieser Art der öffentlichen Belohnung gewähren könnte. Findet er Fehler, so hat er sie alsbald bemerklich zu machen und wo möglich zu verbessern. Und zwar soll man nicht erst dann, wenn ein menschliches Verhältniss vollkommen zu Grunde gerichtet ist, nach Verbesserung umschauen; dann kommt sie vielmehr zu spät: sondern richtige Klugheit ist es, das noch nicht ganz Erstorbene vor weiterem Verderben zu bewahren und ihm neues gesundes Leben einzuflössen. Ein theilweiser Nutzen des bestehenden fehlerhaften Zustandes beweist nichts für dessen Werth und Beibehaltung. Jeder Zustand hat in irgend einer Beziehung Vortheil und mag zu irgend etwas gebraucht werden; damit ist aber nicht gesagt, dass nicht ein gutes Verhältniss nützlicher sei und angestrebt werden müsse.

Ja, man mag sogar noch einen Schritt weiter gehen, ohne desshalb von dem Verlangen nach Verbesserung nachlassen zu müssen. Eine bessere Ordnung des Ordenswesens würde sogar vielleicht nicht ohne einige Nachtheile sein. Die blosse Eitelkeit, welche sich mit dem Scheine eines Zeichens begnügt, würde dabei ihre Rechnung nicht finden und somit auf diese Weise nicht gewonnen werden können. Soweit also die bisherige Leichtigkeit der Erlangung befriedigte und an eine solche Ordnung der Dinge band, würde eine strenge Beschränkung auf wirkliches Verdienst und auf seltene Tüchtigkeit eine Verminderung in der Zahl der Anhänger und Dankbaren herbeiführen. Auch diess darf nicht irre machen. Die wahre Aufgabe der Staatskunst in der vorliegenden Beziehung ist wirklich zu belohnen und aufzumuntern. Durch Wahl der rechten Mittel allein wird edlerer Ehrgeiz und bessere Eitelkeit erweckt, vor Verwirrung der Begriffe und sittlichen Schätzungen bewahrt. Diess ist offenbar zuträglicher, als die Befriedigung eines leeren Schwarmes. Der Politiker muss allerdings die menschlichen Leidenschaften nehmen wie sie sind, und seine Aufgabe ist, sich dieselben dienstbar zu machen, selbst Schlimmes zu Gutem zu verwenden; aber schwächliche Leidenschaften haben keinen Werth für ihn, eben weil sie schwächlich sind. Auf die starken menschlichen Triebe muss er achten, da sie es sind, welche Anstrengungen machen und, zur Verwendung gebracht, auch dem geschickten Benützer eine Macht gewähren. Die Gewinnung untergeordneter und kraftloser Leidenschaften ist selbst dann nicht von Bedeutung, wenn dieselben weit verbreitet sind, wie solches unzweifelhaft bei der Eitelkeit der Fall ist. Man gestatte einen Vergleich. Nicht mit vielen kleinen Wasseräderchen, falls sie auch auf einer breiten Bergwand neben einander herabtröpfeln, treibt der Mechaniker ein riesenmässiges Rad; wohl aber mit einem grossen Wildbache, falls er sich desselben bemächtigen und ihn nach seinem Ziele leiten kann.

5.

Ist also zuzugeben, dass der jetzige Zustand des Ordenswesens in Europa ein falscher ist, so ist damit auch erwiesen, dass eine Verbesserung vorgenommen werden sollte. Ein Beharren in der bisherigen Richtung muss das an sich sehr brauchbare Einflussmittel, welches der Staat in den Orden besitzt, allmälig zu Grunde richten. Ob dann aber ein Ersatz leicht gefunden werden könnte, ist sehr zweifelhaft, weil sich schwer eine Belohnungsweise entdecken lassen möchte, welche in gleichem Grade Abstufbarkeit, allgemeine Anwendbarkeit und Wohlfeilheit darböte. Auch ist zu bedenken, dass die wirkliche Anerkennung eines vom Staate zu verleihenden Zeichens seiner Zufriedenheit sich nicht in kurzer Zeit bewirken und noch weniger überhaupt erzwingen lässt. Es bedarf hierzu geschichtlichen Herkommens und einer weitverbreiteten Ueberlieferung. Diese stehen den Orden zur Seite, und es liegt darin ein weiterer Grund, sie noch zu rechter Zeit zu reinigen und wieder aufzurichten.

Natürlich wäre es das Beste, wenn alle europäische Staaten sich zu einer gemeinsamen Verbesserung des Ordenswesens entschliessen würden, und sie sämmtlich nicht bloss den Entschluss fassten sondern ihn auch treulich ausführten, sparsam, logisch und mit sittlicher Würde bei allen Verleihungen zu verfahren. An eine solche Uebereinkunft ist jedoch nicht zu denken, und noch weniger möchte auf ihre wirkliche Einhaltung gebaut werden können. Diess darf jedoch den einzelnen Staat, welcher von der Nothwendigkeit einer Abhülfe überzeugt ist, nicht abhalten, eine solche wenigstens in seinem Kreise vorzunehmen. Jeder für sich kann schon bedeutende Erfolge erzielen. Wenn auch die Missachtung, welche eine Fortsetzung und voraussichtlich sogar Steigerung des Unwesens in anderen Staaten erzeugen muss, an der Grenze nicht ganz aufgehalten werden kann; und wenn selbst der Strom fremder Verschwendung zuweilen einbrechen und schaden sollte: so kann doch das täglich und zunächst unter den Augen Befindliche richtig geordnet und dadurch wenigstens in der Hauptsache eine richtige Würdigung der Anstalt und eine Achtung vor ihr erzielt werden. Man muss also auch hier das Bessere nicht den Feind des Guten sein lassen. Den Beweis der Möglichkeit einer theilweisen Verbesserung liefern aber einige wenige der jetzigen Orden. Trotz der gegenwärtigen Verwirrung und ihrer Folgen haben sich doch dieselben in hohem Ansehen erhalten, weil sie nach Grundsätzen und sehr sparsam ertheilt werden. Es ist diess sowohl bei einigen der grossen Ehrenzeichen der Fall, wie namentlich beim Hosenbande, beim goldnen Vliesse, beim schwarzen Adler und einigen anderen; als auch bei einigen Verdienstorden, vor Allem bei dem Marien-Theresien-Kreuze, dann aber auch bei den neuen preussischen und bayerischen Orden für Wissenschaft und Kunst, wenngleich letzteren noch eine Geschichte und damit die Sicherheit eines

Beharrens bei den guten Vorschriften noch nicht zur Seite steht. — Im Nachfolgenden soll der Versuch gemacht werden, die einzelnen Massregeln zu bezeichnen, durch welche ein einzelner, natürlich nicht zu kleiner, Staat seine Orden wieder in Ansehen zu setzen im Stande sein möchte:

1. Trennung der zu verschiedenen Zwecken bestimmten Orden. — Es wäre unzweifelhaft das vollständig Richtige, wenn die äusseren Zeichen für die Belohnung eines Verdienstes um den Staat und der Schmuck, mit welchem die Fürsten sich selbst, ihre Verwandten und etwa die ihnen gesellschaftlich am nächsten Stehenden bei feierlichen Gelegenheiten zieren, eine wesentlich verschiedene Form hätten; und die Sache wäre auch ohne grossen Aufwand von Einbildungskraft nach allen Seiten hin passend und gefällig einzurichten. Damit würde jeder Begriffsverwirrung in Beziehung auf Verdienst, Gunst und Geburt am Gründlichsten vorgebeugt. Allein die Sitte hat einmal die Form der Orden für beide Arten von Auszeichnung gewählt, und es ist wohl besser, das unter Beibehaltung des Gewohnten Erreichbare anzustreben, als durch völlige Neuerung jeglichen Erfolg vorweg in Gefahr zu setzen. Somit wird denn nur eine äussere und innere Trennung des fürstlichen Ehrenschmuckes (der Hoforden) und der Verdienstorden verlangt. Es werde auch dem höchsten Verdienste nicht das äussere Zeichen der fürstlichen Würde, niemals aber auch der Thatsache einer Verwandtschaft mit den Fürsten oder sonstiger vornehmer Geburt und hoher gesellschaftlicher Stellung die äussere Bezeugung des Verdienstes gegeben. Was hierbei etwa auf der einen oder auf der anderen Seite für die Eitelkeit verloren geht, wird auf der andern Seite reichlich an Verständigkeit gewonnen. — Im Fall einer solchen Trennung werden die Hoforden natürlich nur Eine Klasse haben; an Reichthum des Stoffes und der Arbeit, an Feierlichkeit der Aufnahme, besonderer Kleidung u. dergl. mag ihnen leicht das anständig und glänzend Erscheinende beigegeben werden. — Bei den Verdienstorden aber ist vor Allem die Frage zu beantworten, ob für die verschiedenen Arten von möglichen Verdiensten um den Staat je eigene Orden zu stiften seien, z. B. Militär-, Civil-, Gelehrten-Orden; oder ob (nach dem ursprünglichen Gedanken der französischen Ehrenlegion) jeglichem Verdienste, in welchem Zweige des öffentlichen Dienstes oder in welcher Art der menschlichen Thätigkeit überhaupt es vorkommen möge, dieselbe Auszeichnung zu verleihen sei? Offenbar lassen sich für beide Einrichtungen Gründe anführen, und die Entscheidung ist nicht ganz leicht. Wenn nämlich auf der einen Seite es logischer und mit dem Begriffe des Staates, als der umfassenden Einheit des menschlichen Lebens, übereinstimmender zu sein scheint, jede Art von Verdienst gleichmässig anzuerkennen, weil jede in ihrer Weise zum Wohle des Ganzen beiträgt; und wenn nicht ohne Schein angeführt werden kann, dass die gleichmässige Belohnung des einen Verdienstes durch den Glanz des andern gehoben

und zur allgemeineren Anerkennung gebracht werde: so ist auf der andern Seite nicht minder wahr, dass bei einer in ganz verschiedenen Lebenskreisen vorkommenden gleichen Form der Auszeichnung viel leichter Ungewissheit und Unklarheit über die Belohnungswürdigkeit eines Verdienstes entstehen, damit aber die Achtung gegen das Belohnungsmittel erschüttert und überdiess wieder der Verschwendung der Orden Thüre und Thor geöffnet werden kann. Namentlich der letztere Grund ist nun aber ein so bedeutender und unmittelbar praktischer, dass für die Trennung der Verdienstorden nach verschiedenen grossen Kategorieen der Verdienste entschieden werden muss. Jedenfalls also wird der Militär- von den Civilverdienst-Orden zu trennen sein, und beide müssen schon auf den ersten Anblick sich unterscheiden. Nur eine untergeordnetere Frage ist es, ob die äusseren Auszeichnungen für ungewöhnliche Leistungen in Wissenschaft und Kunst verschieden sein sollen von den gewöhnlichen Civil-Verdienst-Orden? Allerdings stellt die, überhaupt wünschenswerthe hier aber kaum zu missende, kapitelmässige Verleihung (s. darüber weiter unten) einer Vereinigung Schwierigkeiten entgegen. Auch mag nicht mit Unrecht geltend gemacht werden, dass Verdienste um Wissenschaft und Kunst wesentlich verschiedener Art von denen um den Staat und überhaupt um das thätige Leben seien. Auf der andern Seite lässt sich jedoch, wenn einmal eine Abzweigung unter den Verdiensten um das bürgerliche Leben gemacht wird, nicht wohl absehen, wo diese Unterscheidungen aufhören, ob nicht etwa auch dem Verdienste in den Gewerben u. s. w. eine eigenthümliche Auszeichnung bewilligt werden soll, so dass am Ende eine lächerliche Reihe von besonderen Orden entstehen könnte. Da nun auch, durch verschiedene Abtheilungen im Ordenskapitel, immerhin der Rath Sachverständiger und Solcher, welche bei einer würdigen Verleihung unmittelbar betheiligt sind, gesichert werden kann: so ist wohl schliesslich besser von einer weiteren Spaltung des Ordens für bürgerliche Verdienste abzusehen.

2. Richtige Abstufung in den Graden der Orden. — Dass bei der Verschiedenheit der zu belohnenden Verdienste eine Abstufung in dem Belohnungsmittel stattzufinden hat, bedarf keines Beweises. Eine solche ist denn auch bekanntlich bei den meisten Orden Sitte geworden, und sie könnte, richtig gehandhabt, eine sehr gute Seite der Einrichtung sein. Allein es ist auch oben bereits angedeutet, dass wenigstens bei einzelnen Orden diese Unterabtheilungen mit einem byzantinischen Scharfsinne über die Gebühr vervielfältigt und dadurch selbst Gegenstand volksthümlichen Scherzes geworden sind. Letzteres muss unter allen Umständen vermieden werden; und es scheint in der That, dass drei bis vier Abtheilungen vollkommen allen verständigen Zwecken entsprechen.

3. Aufgebung der Ordensverleihungen wegen unbedeutender persönlicher Mühewaltungen, welche den Charakter eines Verdienstes gar nicht haben. —

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass zu der gegenwärtigen Verschleuderung der Ordenszeichen kaum etwas anderes so viel beigetragen hat, als die Austheilung, nicht selten sogar der höchsten Grade, bei ganz untergeordneten und unbedeutenden Beziehungen. Die Orden sind dadurch in vielen Fällen, sprechen wir das Wort geradezu aus, in die Kategorie der Trinkgelder gefallen. Solange ihre Benützung zu solchen Zwecken nicht wieder aufhört, ist an eine vollständige Wiederherstellung in der öffentlichen Meinung nicht zu denken. Man wird allerdings geltend machen wollen, dass diese Art der Geschenkertheilung weit wohlfeiler zu stehen komme, als die Austheilung von goldenen Dosen mit oder ohne Brillanten, von Ringen und andern Kleinodien. Allerdings. Allein eben weil diess Jedermann einsieht, ist auch der Nachtheil für die Orden so gross. Sollte je die Beibehaltung von Ordensverleihungen zu solchen Zwecken unerlässlich scheinen, so kann ja dafür ein eigener, nur bei solchen Gelegenheiten vergebener Orden geschaffen werden. Er mag nach Belieben geschmackvoll und glänzend ausgestattet, in Abstufungen getheilt, mit verschiedenen Symbolen für die verschiedenen Arten von Dienstleistungen geziert werden.

4. Ertheilung der Verdienst-Orden nach Anträgen von Kapiteln. — Es ist nicht die Absicht, die Ertheilung der Orden von der Person der Fürsten abzulösen; im Gegentheile soll diese auch hier die Quelle der Ehren und Würden bleiben, und zwar zum Vortheile der Belohnten selbst. Ein Kapitel soll also nicht nur nicht selbst verleihen dürfen, sondern auch nicht einmal ein Veto haben. Aber die Erfahrung hat, und zwar positiv und negativ, gezeigt, dass die Verleihung der Orden nur dann in richtigen Grenzen der Häufigkeit und der Würdigkeit bleibt, wenn der Verleihung durch den Fürsten eine Berathung von würdigen und bei der Aufrechterhaltung der Achtbarkeit des Ordens persönlich betheiligten Mitgliedern, also eine Prüfung der Zweckmässigkeit und der persönlichen Ehrenhaftigkeit des zu Schmückenden vorangeht, und wenn also eine Behörde vorhanden ist, welche jeden einzelnen Fall nach Grundsätzen beurtheilt. Auch hier wird es den regierenden Herren an politischem Einflusse und dadurch an Macht reichlichst ersetzt werden, was sie etwa an der Annehmlichkeit, einer Neigung oder einem raschen Entschlusse alsbald Ausdruck verleihen zu können, verlieren. Auch die Räthlichkeit, eines gelegentlichen augenblicklichen Eintretens der Belohnung kann nicht als Grund gegen eine vorgängige Berathung in einem Kapitel angeführt werden. Wenn die Auszeichnung zwar später, aber dann mit um so grösserer Sicherheit wirklichen Verdienstes und dadurch mit um so grösserer allgemeiner Anerkennung eintritt, so erfüllt sie ihre Zwecke, namentlich auch den der Aufmunterung, vollkommen. Das Marien-Theresien-Kreuz hat auf das österreichische Heer einen unberechenbaren und zu jeder Stunde während eines Krieges wirkenden Einfluss, obgleich es der Kaiser

nicht persönlich und plötzlich verleiht, sondern erst das Kapitel gründlich und langsam prüft.

5. Versehung der Orden mit einer Dotation. — Eine Belohnung mit Geld und eine solche mit Ehre gehören allerdings zwei ganz verschiedenen Gedankenreihen an, und eine Verbindung beider Belohnungsarten ist nicht nur keine stehende Nothwendigkeit, sondern sie ist sogar zuweilen förmlich unmöglich. Allein Niemand wird läugnen, dass oft auch eine Häufung von Ehrenbelohnungen und von Einkommen passt, namentlich wenn für letzteres eine anständige Form zu finden ist; und man wird gerne einräumen, dass es für einen Orden eine ganz angenehme Zugabe ist, einen Gehalt mit sich zu bringen. Auch spricht für Ordensdotationen, dass sie die Verleihungen in Schranken halten. — Dass die Mittel, selbst bei der vorgeschlagenen Zurückführung der Orden auf einige wenige oder, richtiger gesprochen, auf einen einzigen Verdienstorden, nicht immer leicht und nicht alsbald zu beschaffen sein werden, ist richtig. Namentlich werden wohl Landstände nicht ohne Schwierigkeit zur Verwilligung solcher Gelder zu bewegen sein. Allein bei gutem Willen, Beharren und bei gelegentlicher fürstlicher Munificenz wird doch allmälig Rente oder Kapital herbeigeschafft werden können. Auch ist keineswegs nothwendig, dass alle Mitglieder der Orden eine solche Pfründe gleich von Anfang an erhalten. Es genügt schon, wenn ein Vorrücken in eine nicht allzu kleine Anzahl von Stiftungsplätzen in Aussicht steht. Namentlich wäre es wohl passend, die unterste Klasse des Ordens zwar nicht mit grossen aber mit zahlreichen Gelderhebungen auszustatten. Dieser Grad im Orden wird häufig Männern zu Theil werden, welche in untergeordneten Lebensstellungen sind, und welchen daher eine Vermehrung ihres Einkommens doppelt erwünscht ist, so dass die Aneiferung zur Erwerbung des Ordens gerade in diesen Kreisen sehr gesteigert wird. Die Einrichtungen der französischen Ehrenlegion in dieser Beziehung und deren Wirksamkeit sind bekannt genug.

6. Verbot der Annahme fremder Orden für Beamte im bürgerlichen Staatsdienste. — Dieser Vorschlag geht theilweise auf weitere Beseitigung des Uebermasses an Ordenszeichen, hauptsächlich aber soll dadurch ein möglicherweise schädlicher Einfluss fremder Regierungen abgeschnitten werden. Es wäre gar zu kindlich, wenn man in der Verleihung von Orden an die Diener fremder Staaten bloss eine rein sittliche Freude an der Tugend, wo immer sie auch sich zeige, erblicken wollte. Weit häufiger soll dadurch Einfluss gewonnen werden, und oft genug wird die Sache ganz offen darauf angelegt. Grund genug für den Staat, sollte man meinen, solches Gebahren kurzweg zu untersagen. Bei einer allgemeinen Durchführung dieser Massregel verlöre freilich jede Regierung auch ihrerseits das Mittel, in fremden Landen Einfluss zu erlangen; allein ist nicht, abgesehen von allen

andern Erwägungen, grössere Verlässlichkeit unter den eigenen Angehörigen mehr werth, als ein zweifelhafter Einfluss auf Fremde? Namentlich scheint es höchste Zeit, derjenigen Klasse von Staatsdienern, bei welcher jetzt die Verleihung auswärtiger Orden ganz vorzugsweise im Schwange ist, nämlich bei den Diplomaten, die Annahme unbedingt zu untersagen. Gerade hier, wo es sich vorzugsweise davon handelt, dass lediglich nur das Recht und das Interesse des eigenen Staates treu im Auge behalten werde, und dass die damit Beauftragten in keiner Weise unter dem Einflusse fremder Staaten stehen oder irgend einen Vortheil von ihnen zu erwarten haben, ist die Gestattung eines Trachtens nach fremden hohen Orden geradezu widersinnig. Dass man aber ein wirksamer und je nach Umständen auch ein persönlich sehr beliebter Gesandter oder Minister der auswärtigen Angelegenheiten sein kann, wenn man keinen Orden oder nur einen vom eigenen Fürsten verliehenen trägt, beweisen die englischen Diplomaten hinreichend.

7. Endlich noch würde es auch wohl transitorischer Massregeln zur Wiederstellung eines gesunden Zustandes der Dinge bedürfen. — Hierbei wäre wohl zu unterscheiden. Da, wo das Ordenswesen im Ganzen oder in Beziehung auf einen einzelnen Orden noch nicht wesentlich verdorben ist, würde eine bestimmte Anerkennung und wiederholte Aufstellung der richtigen Grundsätze genügen. Im Falle einer zwar nicht übermässigen aber doch schon allzu zahlreichen Vertheilung könnte eine Zurückführung auf das richtige Mass in kurzer Zeit und ohne irgend Aufsehen erregende Massregeln durch eine entsprechende Beschränkung neuer Verleihungen bewerkstelligt werden. Da hingegen, wo Alles bereits in Verwirrung und überhaupt in schlechtem Zustande ist, bleibt nichts Anderes übrig, als eine Schaffung neuer Orden nach den richtigen Grundsätzen, gänzliche Schliessung der Verleihungen der bisherigen Orden, und damit allmäliges Aussterbenlassen derselben. Dieses Mittel scheint allerdings für die erste Zeit das Uebel selbst noch zu steigern, insoferne neben den sämmtlichen alten Orden auch noch die neuen erscheinen. Allein der Missstand ist doch theils nur scheinbar, theils jedenfalls vorübergehend. Nur scheinbar, insoferne den mit den neuen Orden Versehenen die Ablegung der alten angesonnen werden mag, somit also wenigstens bei ihnen keine Verdopplung entsteht; namentlich aber, weil die dem Absterben gewidmeten Orden gar bald völliger Gleichgültigkeit verfallen und sehr wenig, selbst von den nicht in die neuen Orden Aufgenommenen, mehr getragen werden werden. Nur vorübergehend aber ist das Uebel, weil eine nicht mehr durch frischen Zuwachs ergänzte Anzahl von Menschen, und wäre sie auch beträchtlich, sich täglich und bald sehr sichtbar vermindert.

5.

Ueber das Verhältniss des Staates zur Kirche.[1])

Es ist nicht die Absicht, auf den nachstehenden Blättern eine Darstellung des richtigen Verhältnisses von Staat und Kirche im ganzen Umfange des Gegenstandes zu geben. Bei unserer Auffassung der Frage würde diess einer Seits einen sehr grossen Raum in Anspruch nehmen, da jeder der besonderen möglichen Zustände auch eine Entwickelung eigener Grundsätze und Einrichtungen erforderte; anderer Seits aber hätte es Erörterungen über Verhältnisse zur Folge gehabt, welche von dem gegenwärtigen Leben eines europäischen Culturvolkes ganz abliegen, somit zwar vielleicht von allgemein wissenschaftlichem, aber von keinerlei Interesse für das Leben wären. Es erschien daher räthlicher, Zeit und Mühe auf die Besprechung solcher Punkte zu beschränken, deren Feststellung von Werth ist für einen Staat der Gegenwart und namentlich für ein deutsches Land.

Die im Folgenden zu entwickelnden Grundsätze machen somit keineswegs Anspruch auf Gültigkeit in allen möglichen religiösen und staatlichen Zuständen und für alle Gesittigungsstufen; sondern es wird vielmehr als Feld ihrer Wirksamkeit eine bestimmte thatsächliche Grundlage vorausgesetzt. Und zwar wird angenommen, das es sich handelt: von einem christlichen Volke und von einer Gesittigungsstufe, auf welcher religiöse Bedürfnisse und Gewohnheiten zwar vorhanden, aber nicht ausschliessend oder

---

1) Mehr die Veranlassung als die Grundlage dieser Abhandlung ist ein Bericht, welchen der Verfasser als Mitglied der Ersten badischen Kammer im Jahr 1860 zu erstatten hatte über den Gesetzesentwurf „die rechtliche Stellung der Kirchen und der kirchlichen Vereine betreffend." S. Verhandlungen der badischen Ständeversammlung, $18^{59}/_{60}$, I. Kammer, Beil.Heft, 1. In gegenwärtiger Arbeit sind die auf bloss örtliche und sonstige besondere Verhältnisse sich beziehenden Erörterungen des Berichtes beseitigt und ist der Gegenstand aus allgemeinerem Gesichtspunkte aufgefasst. Die frühere Darstellung musste desshalb theils abgekürzt, theils erweitert, theils umgestellt werden; dadurch aber ist sie eine wesentlich andere geworden. Wenn in einigen, übrigens verhältnissmässig wenigen, Punkten itzt sogar eine sachlich verschiedene Ansicht aufgestellt ist, so rührt diess theils daher, dass im praktischen Leben nicht der theoretisch untadelhafteste sondern der unter gegebenen Umständen erreichbare und nothwendige Zustand anzustreben ist, theils daher, dass in einem Commissionsberichte der Verfasser nicht immer seine freie persönliche Meinung aussprach, theils endlich hat ein nochmaliges Durchdenken zuweilen zu einer von der früheren abweichenden Auffassung geführt.



auch nur vorherrschend sind; ferner von einem Rechtsstaate der Neuzeit, welcher die sämmtlichen an diese Ordnung der Dinge zu stellenden Forderungen anerkennt, aber natürlich dann auch alle hierzu nöthigen Berechtigungen in Anspruch nimmt; endlich von einem paritätischen Lande, in welchem eine römisch-katholische und eine protestantische Kirche neben einander bestehen, mit gleicher staatsrechtlicher Anerkennung und Berechtigung und unter thatsächlicher Nothwendigkeit eines friedlichen Zusammenlebens [1]).

Diese Beschränkung auf ein genau begrenztes Feld schliesst jedoch einen vorangehenden allgemeinen Blick über das ganze Gebiet nicht aus. Ein solcher ist vielmehr doppelt nothwendig; einmal, damit die besondere Sachlage um so klarer zum Bewusstsein komme, zweitens, damit man sich auch im Einzelnen um so leichter hüte vor der Hereinziehung von Fragen, welche einen wesentlich verschiedenen Zustand voraussetzen oder gar vor der Anwendung von Mitteln, welche nur in einem solchen anderen Systeme Platz finden können. Dass aber in den nachstehenden Erörterungen rechtliche und politische Erwägungen nicht scharf getrennt sind, wird einer Vertheidigung kaum bedürfen. Die richtigen Mittel zur Durchführung können erst dann angegeben werden, wenn die Grundsätze über das gültige Verhältniss feststehen; und diese sind nicht etwa bloss im Allgemeinen voranzuschicken, sondern es muss nicht selten auch erst bei der einzelnen Frage eine Begründung vorangehen.

I.

Die verschiedenen logisch-folgerichtigen Ordnungen des Verhältnisses von Staat und Kirche.

Es ist eine psychologisch sehr interessante Frage, woher es kommt, dass fast ganz ausnahmslos bei allen Völkern, welche auch nur die ersten

1) Wenn gewöhnlich, und zwar sowohl in allgemeinen Systemen der Staatskunst als in monographischen Werken, bei den Erörterungen über das Verhältniss von Staat und Kirche ein Unterschied zwischen den verschiedenen religiösen Zuständen der Völker und den verschiedenen Staatsformen nicht gemacht wird, somit die aufgestellten Grundsätze scheinbar eine ganz allgemeine Gültigkeit in Anspruch nehmen: so ist diess jeden Falles eine Nachlässigkeit in der Form, vielleicht aber selbst eine sachlich falsche wissenschaftliche Behandlung. Ein und dasselbe System von Zweckmässigkeitsregeln kann doch unmöglich passen auf wesentlich verschiedene Zustände und zu Erreichung entgegengesetzter Zwecke. — Dass dieser Fehler nicht häufiger gerügt, in der Regel wohl gar nicht bemerkt wird, rührt wohl nur daher, dass sowohl Verfasser als Leser bewusst oder unbewusst von der Annahme ausgehen, es handle sich von einem bestimmten Zustande, und zwar von demjenigen, in welchem sie selbst leben. Der Fehler ungebührlicher Verallgemeinerung oder wenigstens der Verschweigung des Umstandes, dass bei Aufstellung von Grundsätzen und Rathschlägen ein bestimmter concreter Zustand vorausgesetzt ist, wird freilich im öffentlichen Rechte und in der Politik nicht bloss bei der vorliegenden Frage, sondern sehr allgemein begangen.

Schritte zu einer Gesittigung gethan haben, eine Vergesellschaftung zu gemeinschaftlichem Gottesdienste und ein Glaube an bestimmte für positive Wahrheit ausgegebene religiöse Lehren vorhanden ist.

Der Grund dieser Erscheinung kann offenbar nicht darin gefunden werden, dass überhaupt und bei allen Menschen das Bedürfniss vorliege, eine religiöse Weltanschauung zu haben. Dieses Bedürfniss besteht allerdings; allein es ist keineswegs das einzige geistige Bedürfniss eines Menschen, und dennoch tritt bei der Ausbildung der übrigen Seiten der unkörperlichen Natur des Menschen weder eine ähnliche Vereinigung noch eine gleiche Unterwerfung unter eine von Aussen kommende Lehre ein. Ein klares Bewusstsein über die sittliche Lebensaufgabe ist z. B. ein eben so bestimmtes und allgemeines Bedürfniss für jeden Menschen, wie das Verlangen nach einer befriedigenden religiösen Weltanschauung; und dennoch schliessen sich weder die Menschen in der Regel zu eigenen Gesellschaften mit sittlichem Zwecke zusammen, noch lassen sie sich ihre Ueberzeugung von dem, was sittlich geboten sei, von Dritten als ein fertiges Dogma aufdrängen. Jeder ist hier im Denken und Handeln vereinzelt und auf sich allein gestellt. Ferner ist logisches Denken und ist das Ansammeln von Kenntnissen ebenfalls ein geistiges Bedürfniss, und doch hat es nicht solche Organismen und solchen Glauben an positive Wahrheit zur Folge. So die Befriedigung des Gefühles für das Schöne. Es muss also ein besonderer Grund für das eigenthümliche Verhalten auf religiösem Gebiete vorhanden sein.

Ein solcher Grund lässt sich denn aber auch nachweisen; und zwar sowohl für die Vergesellschaftung als für den Glauben an die Lehre Dritter. Jene ist ohne Zweifel ein Erzeugniss der Furcht. Gegenüber von unbekannten höheren Kräften, deren Dasein unverkennbar und deren Wirkung unwiderstehlich ist, drängen sich die Menschen an einander, eine Beruhigung und Sicherheit im gemeinschaftlichen Verhalten findend. Was aber den Glauben an fremde Lehren betrifft, so ist wohl Trägheit im Denken die Hauptursache. Es ist bequemer ein fertiges Dogma anzunehmen, als mit sich selbst über ein solches ins Reine zu kommen. Nicht geläugnet soll dabei freilich werden, dass der Eindruck grosser Persönlichkeiten und ungewöhnliche Kunst in der Auseinandersetzung und Glaublichmachung eines Systemes oft und bedeutend mitwirken. Mit anderen Worten: eine vereinzelte Selbstständigkeit in Betreff der religiösen Weltanschauung und des an dieselbe gebundenen Handelns ist allerdings möglich, jedoch nur für geistesmuthige und denkkräftige Menschen; für die grosse Menge sind zu allen Zeiten Kirchen und positive Dogmen Bedürfniss, und dann auch Pflicht. Das Weitere ergiebt sich von selbst. Ist einmal eine Gesellschaft gebildet, und ist namentlich ein Glaube an eine besondere Berechtigung oder gar an eine eigenthümliche Heiligkeit einzelner Mitglieder dieser Gesellschaft

verbreitet, so ist natürlich auch eine Herrschaft auf diesem Gebiete begründet.

Wie dem nun aber sein mag, und was immer als letzter Grund für das Vorhandensein von gemeinschaftlichem religiösem Leben und von positivem Glauben angenommen werden will: jedenfalls ist die Thatsache vorhanden. Damit ist denn aber auch alsbald die Nothwendigkeit gegeben, dieses organisirte religiöse Leben in ein gegenseitig richtiges Verhältniss mit der übrigen Ordnung des Zusammenlebens der Menschen zu bringen, folglich schliesslich mit dem Staate; und diess zwar desshalb, weil die beiden Vereine nicht bloss etwa neben einander bestehen, sondern sie einander durchdringen, indem sie dieselben Mitglieder haben und auf demselben Raume leben. Ihr Stoff ist derselbe; soll also nicht beständiger und unlösbarer Hader unter ihnen obwalten, so muss die beiderseitige Art der Einwirkung und der Gehorsamsforderung bestimmt sein.

Dass aber diese Ordnung von Staat und Kirche eine nach Form und Inhalt sehr verschiedenartige sein kann, ja sein muss, zeigt schon ein kurzes Nachdenken. Je nachdem eine der beiden Gesellschaften Zwecke verfolgt, je nachdem sie sich beide in ihrem Innern organisirt haben, je nachdem die eine oder die andere mehr zugreift oder zu Nachgiebigkeit bereit ist, vor Allem aber je nachdem das religiöse Bedürfniss des Volkes sich zu seiner ganzen Gesittigung verhält, wird ein anderes Verhältniss das entsprechende und also auch das angestrebte sein. Es kann ein friedliches Einverständniss, aber auch ein vorübergehender und zufälliger oder ein bleibender Antagonismus bestehen. — Auf den ersten Anblick möchte es scheinen, als wenn es kaum möglich sei, in diese grosse Verschiedenheit der Verhältnisse Uebersicht und Eintheilung zu bringen. Dennoch ergiebt sich bald, dass nur zwei verschiedene Hauptsysteme möglich sind, jedes derselben aber wieder in verschiedene Modalitäten ausgeprägt werden kann.

Einmal nämlich kann die gemeinschaftliche Ausbildung des religiösen Sinnes als eine der Aufgaben des staatlichen Zusammenlebens selbst betrachtet und ohne weitere Unterscheidung in den Organismus desselben aufgenommen werden. Die Folge hiervon ist dann, auf der einen Seite, dass von verschiedenem Glauben und Kultus im Volke die Rede nicht sein kann, sondern alle Bürger sich dem nationalen Gottesdienste und seinen Einrichtungen unterwerfen müssen, wie jedem andern Theile der sozialen Einrichtung; auf der andern Seite aber, dass die religiösen Handlungen vom Staate und durch dessen Organe besorgt werden wie sonstige Aufgaben, welche das Zusammenleben mit sich bringt. Hier ist also vollständige Einheit von Staat und Kirche; eine Einheit, welche übrigens erfahrungsgemäss zwei verschiedene Spielarten hat. Entweder nämlich erhält das religiöse Leben und seine Ordnung eine durchaus politische Färbung,

wird ganz weltlich. So in den Staaten des klassischen Alterthums. Oder aber wird der ganze Staat von dem religiösen Gedanken durchdrungen und dient er vorzugsweise den kirchlichen Zwecken und Einrichtungen, woraus denn die reine Theokratie entsteht, wie sie namentlich im Oriente mehrfach ins Leben getreten ist.

Zweitens aber ist ein Nebeneinanderbestehen von Staat und Kirche möglich. Hier wird die Ausbildung des religiösen Sinnes und die gemeinschaftliche Gottesverehrung von den übrigen menschlichen Lebenszwecken ausgeschieden und zu einer eigenen von dem staatlichen Zusammenleben abgesonderten Ordnung abgeschlossen, so dass bei einem und demselben Volke beide Organismen mit ihren verschiedenen Zwecken und Formen neben einander bestehen, jedes Individuum sowohl dem einen als dem andern angehört. Es wird dabei anerkannt, dass es nicht Sache des Staates ist, das religiöse Bekenntniss seiner Angehörigen zu leiten, sondern dass hierzu die Kirchen bestimmt sind, (wobei dann bei demselben Volke nur eine einzige Anstalt dieser Art sein mag, oder mehrere verschiedene Glaubensgesellschaften bestehen können.) Diese Auffassung ist namentlich im Christenthume die herrschende gewesen, ursprünglich hervorgehend aus der Lehre von der Verschiedenheit des geistigen und körperlichen Lebens, jetzt aber insbesondere noch verstärkt, und vielleicht modifizirt, durch die Forderung des modernen Staates, dass der Bürger alle an sich erlaubte Zwecke selbstständig und mit den ihm passend scheinenden Mitteln entweder allein oder mit Genossen verfolgen dürfe, soweit nicht die Ordnung des räumlichen und zeitlichen Zusammenlebens eine Besorgung durch die Gesammtheit durchaus erfordere.

Es bedarf nicht erst eines Beweises, dass aus diesem Nebeneinanderbestehen zweier verschiedener Gesellschaften und Gesellschaftsgewalten innerhalb derselben Grenzen und bei demselben Volke eben so wohl wichtige als schwer zu ordnende Verhältnisse entstehen müssen. Nicht nur kann es sich leicht begeben, dass diese beiden Organismen über die Grenzen ihres beiderseitigen Thätigkeitsgebietes in Streit gerathen; sondern es mag überhaupt die ganze Richtung, welche sie beiderseits dem Leben ihrer Angehörigen zu geben suchen, eine sich widersprechende sein. Eine rechtliche Ordnung muss aber geschaffen werden, wenn nicht beständiger Hader und eine Gefährdung sämmtlicher beiderseitiger Interessen bestehen soll. Da nun eine über beiden stehende höhere Gewalt, an deren Entscheidung sie sich wenden könnten, nicht besteht, so kann diese rechtliche Ordnung denkbarer Weise nur eine dreifache sein:

Zunächst ist ein förmlicher Dualismus möglich, so dass die beiden Gesellschaften mit ihren Gewalten völlig getrennt und unabhängig neben einander bestehen, keine der andern über- oder untergeordnet, jede in

ihrem Thätigkeitskreise sich frei bewegend; im Falle eines Streites über einen angeblichen Uebergriff aber jede angewiesen auf beliebigen Gebrauch ihrer eigenthümlichen Kräfte.

Ein zweites denkbares Verhältniss ist, dass sich die beiden Organismen zwar als verschiedene und je auf ihren Grundlagen berechtigte Gestaltungen anerkennen, allein doch einem derselben ein Uebergewicht über den anderen zusteht, so dass der vorherrschende keine Beeinträchtigung seiner Zwecke und Einrichtungen durch den tiefer gestellten duldet, vielmehr demselben auch in seinen inneren Einrichtungen eine Uebereinstimmung und Mitwirkung vorzeichnet. Hier kann denn nun aber wieder die Rolle des Vorherrschens entweder der Kirche oder dem Staate zufallen. Im ersten Falle ist die dualistische Theokratie mit theoretischer Höherstellung des Religiösen über das Weltliche der prägnanteste Ausdruck des Gedankens, wenn auch nicht der einzige mögliche. Im andern Falle erscheint die Kirche als eine hoch privilegirte Korporation, welche aber dennoch unter den Gesetzen des Staates steht, wenigstens was ihre äussere Einrichtung und ihre Achtung der Staatszwecke betrifft.

Endlich ist es möglich, dass der Staat zwar keineswegs religiöse Zwecke selbst verfolgt, oder sich in die religiösen Gesellschaften und in ihr inneres Leben und Treiben mischt, aber auch denselben keinerlei Stellung neben sich oder auch nur irgend eine Bevorzugung einräumt, sondern die Kirchen lediglich als Privatgesellschaften behandelt. Er überlässt denselben, sich einzurichten wie sie können und wollen; sich, ihre Lehrer und Beamte im eigenen Kreise so hoch zu achten als ihnen beliebt; ihre Zwecke nach Gutdünken zu verfolgen mit allen Mitteln, welche einem Privaten überhaupt zustehen: allein er selbst behandelt sie in allen Fällen, in welchen er mit ihnen in Berührung kömmt, einfach als Vereine von Unterthanen, welche nach dem gemeinen Rechte leben und welche, wie jede andere Privatgesellschaft, seinen Gesetzen und Behörden unterworfen sind. Die Kirchen haben hier die vollständige Freiheit des Privatlebens, aber auch keine andere rechtliche Stellung.

Beispiele aller dieser drei logisch möglichen Einrichtungen sind auch thatsächlich und zum Theile in Menge vorhanden. Einen reinen Dualismus verlangten im Mittelalter die Kaiser; jetzt zeigt ihn Belgien und, vielleicht, Preussen. Einen Dualismus mit vorherrschender Kirchengewalt wollten die Päpste, während ein Vorwiegen der weltlichen Gewalt in der gallicanischen Kirche und noch entschiedener im Josephinismus stattfindet, sowie in vielen protestantischen Ländern. Endlich haben die Vereinigten Staaten von Nordamerika ein folgerichtiges Beispiel der völligen Zurückdrängung der Kirchen in das Privatrecht gegeben.

Wir unternehmen es nun, zu untersuchen, welches von diesen verschiedenen Systemen zu gegründeten Ausstellungen Veranlassung gibt.

Was zunächst die vollständige Vereinigung von Staat und Kirche und somit von Staats- und Kirchengewalt betrifft, so lässt sich allerdings nicht läugnen, dass hier alle Schwierigkeiten des Nebeneinanderbestehens verschiedener Organismen und Einflüsse ein für allemal beseitigt sind. Auch fällt in die Augen, dass durch eine solche Vereinigung die Ordnung der politischen Dinge eine bedeutende und tiefwurzelnde Stütze, die religiöse Lehre und Uebung aber auch eine äussere zwingende Kraft erhält. Die dadurch erzeugte Homogenität nicht nur der Erscheinungen, sondern namentlich auch aller Lebensanschauungen, Gewohnheiten und Bedürfnisse pflegt erfahrungsgemäss solchen staatlich-kirchlichen Organismen eine sehr lange und ungestörte Dauer zu verschaffen. Allein eben so einleuchtend ist, dass schon ganz im Allgemeinen und unter allen Umständen diese Vortheile um einen viel zu hohen Preis erkauft sind. Für den Staat hat die Verbindung mit einem religiösen Dogma eine unabänderliche Starrheit zur Folge, welche ihn entweder zu einer unnatürlichen gewaltsamen Festhaltung des ganzen Lebens auf der einmal eingenommenen Stufe und somit zu einem schreienden Widerspruche mit der Entwicklungsaufgabe der Menschheit nöthigt, oder aber ihn allmählig in einen immer unerträglicher werdenden Zwiespalt mit neuen Bedürfnissen, Ueberzeugungen und also Forderungen bringt. Die Religion wird zu gleicher Zeit ganz verweltlicht und veräusserlicht, ist kaum etwas Anderes als eine Polizeianstalt. Namentlich das Christenthum verliert durch eine solche Aufnahme in die ganze Einrichtung und Thätigkeit des Staates einen seiner wesentlichsten Grundzüge, nämlich seine ausschliessliche Beziehung auf übersinnliche Dinge und auf die innere Welt des Menschen. Endlich entsteht für jeden einzelnen Staatstheilnehmer die härteste Sklaverei, und zwar nach allen Seiten hin. Seinen Forderungen nach politischen Verbesserungen wird mit der Hinweisung auf die göttliche Anordnung des Bestehenden und mit dem Vorwurfe der Gottlosigkeit entgegengetreten; er findet sich bis in das Innerste des Privatlebens durch eine Mischung von kirchlichen und staatlichen Satzungen geknechtet ohne Möglichkeit einer Losmachung. Ein solcher Zustand wäre namentlich ganz unerträglich für ein Volk, welches in die Lebensauffassung der Jetztzeit eingetreten ist, als deren Kern unzweifelhaft die selbstthätige Entwicklung aller Kräfte des Einzelnen mit möglichst geringer Unterwerfung an die Gesammtgewalt und namentlich die freieste Entfaltung der geistigen Anlagen betrachtet werden muss. In einem eigentlichen Kirchenstaate ist der Unterthan nothwendig im religiösen Glauben, in der gesammten intellectuellen Bildung und in der sittlichen Selbstbestimmung festgebunden. Er muss geistig verkommen oder zum Verschwörer

werden. Doppelt unmöglich ist das ganze System in einem Lande, dessen Bewohner sich zu verschiedenen religiösen Anschauungen bekennen und in verschiedene Kirchen zusammengetreten sind. Der Staat kann offenbar sich nicht zu gleicher Zeit verschmelzen mit verschiedenen sich mehr oder weniger widersprechenden religiösen Dogmen und unter sich abweichenden kirchlichen Einrichtungen. Er kann nicht bei einem Theile seiner Unterthanen durchführen und vertheidigen, was er bei einem andern Theile für unerlaubt erklärt und verfolgt. Er kann keine grundsätzlich einander widersprechende und sich feindselig bekämpfende Gewalten, wie die Leitungen solcher verschiedenen Kirchen sind, in sich vereinigen und sie neben einander als gleichberechtigt durchführen. Mit Einem Worte, jede absolute Einheit von Staat und Kirche ist zu allen Zeiten ein höchst bedenkliches Unternehmen, bei der thatsächlichen Gesittigungsweise aber und bei den geschichtlich rechtlichen Zuständen der Gegenwart, namentlich in Deutschland, eine vollkommene Unmöglichkeit [1]).

Von den drei denkbaren Formen einer Verschiedenheit von Kirche und Staat muss jede einzelne besonders ins Auge gefasst werden.

Unzweifelhaft hat der hier zunächst entgegentretende vollständige Dualismus von Kirche und Staat auf den ersten Blick manches Bestechende. Dass er logisch nicht angefochten werden kann, ist unumwunden zuzugeben. Wenn die Staatsgesellschaft und die Kirchengesellschaft ihren Zwecken und ihren Einrichtungen nach verschieden sind, so ist auch gegen eine vollständige Auseinanderhaltung und gegen eine Unabhängigkeit derselben von einander nach allgemeinen Denkgesetzen nichts einzuwenden. Sodann muss eingeräumt werden, dass eine vollständige Selbstständigkeit der Kirche einerseits mit der Aufgabe des Staates übereinstimmt, welcher gemäss derselben seine Thätigkeit auf diejenigen Richtungen des menschlichen Lebens zu beschränken hat, die ohne eine Ordnung und Hülfe der Gesammtheit nicht bestehen könnten, und dass andererseits die Kirche bei solcher Absonderung in ihrem Gebahren unbeschränkt ist und wenigstens das innere Feld frei bearbeiten kann. Ein Vortheil ist es ferner, dass in paritätischen Ländern verschiedene kirchliche Organismen zu gleicher Zeit neben dem Staate und in demselben bestehen können, ohne dass sie sich

1) Es bedarf nicht erst der Bemerkung, dass die Stellung eines evangelischen Regenten als oberster Bischof seiner Kirche nicht zu verwechseln ist mit einer theokratischen Staatsgewalt. Wie immer es sich mit der Richtigkeit jener Organisation einer protestantischen Kirche verhalten mag, so ist hierbei selbstredend von Verschmelzung von Staat und Kirche nicht die Rede. Eine protestantische Kirche mag den Landesherrn zu gleicher Zeit auch als ihr Haupt anerkennen; allein sie bleibt desshalb doch eine vom Staate nach Zweck und Einrichtung verschiedene Gesellschaft, und die Kirchengewalt bleibt ganz geschieden von der Staatsgewalt; die Rechte des Regenten als Staatsoberhaupt sind ganz andere als diejenigen, welche sich aus seiner Stellung in der Kirche ergeben.



gegenseitig in ihren Eigenthümlichkeiten stören. Man kann sich auch mit ein wenig Einbildungskraft und gutem Willen ein anlockendes Bild von dem friedlichen Nebeneinanderwirken zweier verschiedener aber beide das Gute wollender und vollführender nachbarlichen Gewalten ausmalen; wie sie sich beide unterstützen, gegenseitig schonen, selbst Hülfe und Trost aus ihrem Nebeneinanderbestehen und Zusammengehen ziehen. Es ist also leicht begreiflich, dass dieses dualistische System manchfachen Beifall findet, und es mögen sich selbst solche Kirchen, welche eigentlich principiell eine Herrschaft in Anspruch nehmen, wenigstens zunächst und bis zu einer vollen Erringung der von ihnen verlangten Stellung damit begnügen. — Allein ein reiflicheres Nachdenken zeigt, dass ein vollkommen gleichberechtigtes Nebeneinanderbestehen zweier oder mehrerer Gewalten in einem und demselben Gebiete und über dieselben Untergeordneten beinahe mit Nothwendigkeit zu den schwersten Verwicklungen führt. — Vor Allem setzt ein solches Verhältniss eine genaue und vollständige Ausscheidung des einer jeden der beiden Gesellschaftsgewalten zustehenden Thätigkeitskreises voraus. Nun ist aber diese Ausscheidung schon an sich schwer genug und wird es doppelt durch die Ansprüche bestimmter Kirchen auf Hochstellung und durch ihren weitgezogenen Thätigkeitskreis. Würde sich nämlich die Wirksamkeit einer jeden Religion beschränken auf dogmatische Lehren und auf gemeinschaftlichen Gottesdienst innerhalb der dazu bestimmten Räume, so wäre wenig Veranlassung zu Streitigkeiten. Ebenso wenn sich niemals begäbe, dass sich die Beamten der Kirche einen Einfluss auf Zustände des bürgerlichen Lebens zu verschaffen suchten. Da jedoch in der Regel die Religionen ihren Bekennern auch ethische und ceremonielle Vorschriften geben und dadurch in die Handlungen des täglichen Lebens eingreifen; da sie ferner gerade die hauptsächlichsten Ereignisse des menschlichen Daseins, wie Geburt, Ehe und Tod, in ihren Kultus verflechten, um denselben einen religiösen Charakter aufzudrücken; da sie, um des Glaubens an ihre Lehren vollkommen sicher zu sein, die Erziehung der Jugend zu beherrschen suchen; da sie zum Theile besondere Heiligkeit ihres Eigenthums verlangen, für ihre Beamten Vorrechte auch im bürgerlichen Leben, vielleicht selbst Unabhängigkeit von den Behörden und Gerichten des Staates beanspruchen; da sie nicht selten Anstalten gründen, welche zwar einen religiösen Charakter haben, aber in ihrer äusseren Erscheinung mitten in dem Leben stehen: so ist eine friedliche Grenzregelung ein fast verzweifeltes Unternehmen. Und es versteht sich von selbst, dass die Sache dadurch nicht besser wird, wenn nun auch noch gelegentlich von Seiten des Staates und seiner Organe in kirchliches Gebiet eingegriffen wird; wenn z. B. religiöse Handlungen nach dem Willen des Staates und widersprechend mit dogmatischen Satzungen vorgenommen werden sollen; wenn der Staat die Besetzung der Kirchen-

ämter in Anspruch nimmt, wenn er die Bestätigung oder Verwerfung von Lehren oder rein kirchlichen Anordnungen an sich zieht u. s. w. So kommt es denn, dass schon so oft über die Abscheidung der beiderseitigen Gebiete endloser Streit entstanden ist und selbst die eingehendsten Verhandlungen zu keinem Ziele geführt haben. — Sodann kann, bei anscheinendem äussern Frieden, sich allmählig eine wesentliche Verschiedenheit zwischen der gesammten Richtung der beiden selbstständigen Organismen entwickeln. Besteht nämlich, was gar leicht sein mag und oft thatsächlich ist, eine Verschiedenheit im Zwecke oder in den Mitteln zwischen Staat und Kirche, schreitet jener in seiner (gleichgültig jetzt, ob im Grunde richtigen oder falschen) Entwicklung voran, während diese stehen bleibt, so muss das höchste Unbehagen für die Einzelnen und ein offener Widerspruch zwischen den beiderseitigen Gesellschaften entstehen. Die Schlichtung aber ist in solchem Falle sehr schwer, nicht nur formell, weil kein höherer Richter besteht, sondern selbst im Gebiete des Gedankens und der Beweisführung, weil die Läugnung der gegnerischen Behauptungen und die Aufstellung der eigenen Ansprüche von verschiedenen obersten Grundsätzen ausgeht. — Endlich mag sogar offener Kampf wüthen, wenn die eine der beiden Gewalten ihren Kreis geradezu überschreitet und einen Eroberungszug in das Gebiet der gleichgeordneten Macht unternimmt, hier aber nicht auf gesinnungslose Nachgiebigkeit sondern auf stolzes Rechtsbewusstsein und Entschlossenheit stösst. Dass die beiden Streitenden verschiedene Arten von Waffen anwenden, ist dann so wenig ein Grund zur schnelleren Entscheidung, dass vielmehr gerade dadurch der Zustand ein um so gespannterer und die Lage des von Beiden in Anspruch genommenen Volkes eine um so unglücklichere wird. Die Streiche treffen beiderseits, ohne vom Bedrohten abgelenkt oder durch einen Widerstand gleicher Art ohnmächtig gemacht werden zu können. Vielleicht entsteht daraus der entsetzlichste aller Zustände, ein religiöser Bürgerkrieg; jeden Falles leidet das Volk im innersten Kerne seines sittlichen Wesens. — Kurz, das Nebeneinanderbestehen zweier ganz unabhängigen Gewalten und Organismen kann zwar möglicherweise in Friede und Freundschaft verlaufen; es ist ferner möglich, dass ein Friedensschluss nach unentschiedenem Kampfe zu Stande kömmt und eingehalten wird: allein die Wahrscheinlichkeit ist nicht für Eintracht, die Folgen eines Zerwürfnisses können höchst traurig sein, und von einer bleibenden Sicherstellung der Ruhe ist bei der Wandelbarkeit der menschlichen Plane und Leidenschaften keine Rede.

Nichts ist daher begreiflicher, als dass eine Vermeidung des Kampfes durch ein prinzipielles Vorherrschen einer der beiden Gewalten über die andere gesucht wird. Unglücklicherweise hat aber jedes der beiden hier möglichen Verhältnisse auch wieder seine grossen Schattenseiten. —

Ist die Staatsgewalt vorherrschend, so ist zu besorgen, dass die Kirche ihres geistigen Charakters beraubt und in eine Polizeianstalt verwandelt wird. Wenn auch das Aeussere des Kultus unangetastet bleibt, (und auch hierin mag leicht eingegriffen werden,) und wenn sich vielleicht der Staat um das religiöse Dogma nicht bekümmert, (wofür aber auch nicht eingestanden werden kann in Beziehung auf Lehren, welche er glaubt zu seinem Vortheile vernützen zu können): so wird er doch wahrscheinlich den ganzen kirchlichen Organismus zu einem Theile seiner Einrichtungen machen und namentlich die Beamten der Kirche nur als eine besondere Abtheilung seiner Diener betrachten. Ihr Einfluss auf die Gemüther und ihre Bildung macht sie ihm zu bequemen Werkzeugen in rein weltlichen Angelegenheiten; ein sehr naheliegender Schritt ist dann eine Ernennung derselben nach seinen Bedürfnissen und Bedingungen, und nicht nach denen der Kirche. Hauptsächlich aber ist zu besorgen, dass die Verwendung der Kirche zur Beschaffung eines verstärkten Gehorsams der Unterthanen und zu einer Heiligung der bestehenden Staatsform die reine Wirkung der Religion auf die Gemüther beeinträchtigt und ihr auch in rein göttlichen und menschlichen Dingen das Vertrauen raubt. Wenn dann namentlich der Staat durch Härte und übertriebene Anforderungen an seine Unterthanen unbeliebt ist, so erscheint die Kirche als Heuchlerin und als Genossin der Unterdrückung; und leicht kann es dahin kommen, dass Irreligiösität für gleichbedeutend mit Freiheitssinn und männlichem Rechtsgefühle genommen wird. Zum Mindesten werden sich, wenn nicht unbedingte und unvermeidliche Gebote im Wege stehen, zahlreiche Loslösungen von einer so verweltlichten Landeskirche begeben, was dann aber leicht unverständige Schwärmerei, geringe Bildung der dissentirenden Geistlichkeit, grosse weitere Ausgaben für kirchliche Zwecke, vielleicht gefährliche politische Zustände zur Folge hat. Einen wesentlichen Unterschied in den üblen Folgen macht es auch nicht, ob nur Eine Kirche in dieses Verhältniss gestellt wird, oder ob der Staat seine Herrschaft über mehrere neben einander bestehende Kirchen ausübt. Im letzteren Falle erleidet jede derselben in ihrem Kreise den Schaden. Nicht unmöglich ist es sogar, dass der Staat gleichsam zur Entschädigung für entzogene Freiheit der einen Kirche die Unterdrückung anderer religiöser Ansichten gestattet, so dass dann jene die Folgen der Unterwerfung unter den Staat, diese die Folgen der Unduldsamkeit zu tragen haben. — An schlagenden Beispielen dieser Folgen, und zwar jeder Art derselben, fehlt es nicht. In Frankreich vor der Revolution und jetzt in Italien hat die katholische Kirche Schaden gelitten durch Benützung als Stütze absoluter Gewalt und zu gleicher Zeit das Recht der Unterdrückung aller andern Glaubensbekenntnisse erhalten; in England hat die Herrschaft des Staates über die bischöfliche Kirche die vielen und zum Theile so wunderlichen

Sekten der Dissenters erzeugt; in manchem protestantischen Lande ist die Kirche in ihrem inneren religiösen Charakter hart beschädigt worden durch vorherrschend weltliches Regiment und durch vielfache Verwendung zu unmittelbaren Staatsgeschäften.

Tritt aber das umgekehrte Verhältniss ein und wird der Staat von einer Kirche beherrscht, so ist vielfacher Erfahrung gemäss ein grosses Gefolge schwerer Uebel zu erwarten. Vor Allem ist es kaum anders möglich, als dass die Gewissensfreiheit der Unterthanen aufhört; die herrschende Kirche wird ihren Anspruch auf alleinige Wahrheit und Seligmachung zum Staatsgesetze erheben. So geht aber eines der wichtigsten und zu gleicher Zeit nützlichsten staatsbürgerlichen Rechte verloren. Ebenfalls mit logischer Nothwendigkeit wird die gesammte Erziehung in die Hände der Kirche übergehen oder jedenfalls von ihr zu ihren Zwecken ausgebeutet werden, dann aber einseitig und ungenügend für die täglichen Bedürfnisse des Lebens sein. Selbst die höhere Ausbildung der Nation muss darunter leiden. Je mystischer etwa die Dogmen einer Kirche sind, desto weniger wird sie, und kann sie auch, auf anderen geistigen Gebieten selbstständiges Forschen und Denken zugeben. Manche Untersuchungen und selbst ganze Zweige des menschlichen Wissens wird sie ganz verhindern, andern wenigstens ihr erlaubtes Ergebniss vorschreiben. Hat man dieses doch selbst in mathematischen und naturgeschichtlichen Fragen erlebt! Hierdurch muss denn aber das Volk an Wissen und Können mehr und mehr gegen andere zurückbleiben, damit aber auch an Wohlstand und an Macht, vielleicht bis zum völligen Verkommen. Ferner wird der ganz natürliche Wunsch einer jeden Körperschaft, sich durch Reichthum und namentlich durch ausgedehnten Grundbesitz Selbstständigkeit und einen Rückhalt zu verschaffen, auch die Kirche beseelen, und es wird, da sie hier den nöthigen Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben kann, der Boden in schädlichem Masse in den Besitz der todten Hand kommen. Kaum anders möglich ist es, drittens, als dass die bürgerliche Freiheit durch einen vorherrschenden kirchlichen Einfluss beeinträchtigt wird, und zwar aus doppeltem Grunde. Einmal wird die Kirche durch Kräftigung der Regierungsgewalt auf Kosten der Unterthanen sich dieselbe verbindlich zu machen und sie wenigstens theilweise für ihre Leitung durch die Geistlichkeit zu entschädigen suchen. Sodann aber ist unläugbar ein innerer Widerspruch zwischen unbedingter Herrschaft einer Kirche über ihre Angehörigen und freier Selbstständigkeit und Rechtsvertheidigung derselben in ihren staatlichen Beziehungen. Wenn daher auch Kirchen, wie nicht geläugnet werden soll, in sehr entschiedenen Widerspruch mit den Trägern der Staatsgewalt treten und hierzu auch die Formen bürgerlicher Freiheit benützen mögen; wenn es sich ferner schon in manchen Fällen begeben hat, dass die Kirche einen demokratisch widerspenstigen

Geist begünstigte, indem sie auf die Massen immerhin den ihr tauglichen Einfluss auszuüben hoffen konnte: so ist doch ein natürlicher Antagonismus zwischen einem von der Kirche beeinflussten Regimente und solchen Einrichtungen, welche gesetzmässige Freiheit auf die Selbstständigkeit und Einsicht der gebildeten Klassen stützen. Auf die letzteren hat eine Kirche durchschnittlich geringeren Einfluss; sie kann daher auch einem Vorwiegen derselben nicht hold sein. — Eine Widerlegung dieser Auffassung kann nicht durch ein einzelnes Beispiel eines Staates, in welchem etwa kirchlicher Einfluss nicht sämmtliche vorstehende Folgen nach sich gezogen haben sollte, geliefert werden. Durch eine Inkonsequenz mag die geistige Thätigkeit einer Nation in anderen Gebieten, als dem religiösen, sich unabhängig bewahren; oder es kann eine angeborene Tüchtigkeit und lange hergebrachte bürgerliche Freiheit sich gegen die verbündete Kraft von Regierung und Kirche erhalten: allein nicht dies ist die Frage, sondern was die wahrscheinliche Folge und was der durchschnittliche Zustand ist.

Endlich ist noch der Zustand in Betracht zu ziehen, welcher aus einer vollständigen Zurückdrängung der Kirchen in die Rechtsstellung von Privatkörperschaften entsteht, wo also einer Seits von einem Dualismus von Kirche und Staat keine Rede ist, sondern der Staat die volle und alleinige Souveränität hat und auch die Kirchen in ihrer äussern Erscheinung ohne alle Rücksicht auf ihren Zweck und ihre Selbstschätzung seinen allgemeinen Gesetzen unterwirft, er aber auf der andern Seite das religiöse Leben und dessen Gemeinschaft sich lediglich selbst überlässt und es in keiner Weise zu beeinflussen sucht. — Eine solche Stellung des Staates zur religiösen Bildung und Uebung ist ohne Zweifel auf dem Standpunkte der modernen Lebens- und Staatsauffassung ganz folgerichtig; es hat auch keine Kirche ein Recht, sich darüber zu beklagen, weil ihr die vollkommenste Freiheit in dem eigenen Gebiete gelassen wird. Namentlich ist dieses System die einfachste Lösung der Aufgabe, wo viele verschiedene religiöse Richtungen neben einander bei einem Volke bestehen. Es mag daher auch in einem Lande, dessen staatliche und soziale Zustände auf keiner tiefern geschichtlichen Grundlage ruhen, wo daher ohne Beeinträchtigung mächtiger Gewohnheiten die Einrichtungen nach rein logischen Schlüssen getroffen werden können, wie z. B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, dieses Verhältniss zwischen Staat und Kirche ohne Weiteres als das räthlichste erscheinen. Allein hieraus ergibt sich keineswegs, dass unter anderen thatsächlichen Voraussetzungen die Sache ebenfalls thunlich ist; ja nicht einmal, dass eine solche Gestaltung nicht unter allen Umständen auch ihre eigenen bedeutenden Nachtheile hat. — In den europäischen Staaten hat die Kirche seit Jahrhunderten eine wesentliche Stelle eingenommen. Vielfach war sie die herrschende Gewalt;

in allen Fällen aber waren die Kirchen mindestens sehr privilegirte Korporationen und in vielfacher gegenseitiger Verbindung mit dem Staate. Der Staat hat sie nicht blos als nützliche und erlaubte Vereine betrachtet und im Nothfalle ihr Recht wie anderes wohlerworbenes Privatrecht geschützt: sondern er hat sie als einen Theil der öffentlichen Einrichtungen behandelt, ihr Dasein gesichert, ihre Priester hochgehalten und sie seinen eigenen Beamten in Ehrenrechten gleichgestellt wo nicht vorgezogen, den Dogmen manchfachen Einfluss auf seine Gesetzgebung gestattet, hat wohl eine Unterstützung von den Kirchen in schwierigen Zeiten beansprucht und dieselbe für einen Beweis der eigenen Berechtigung erklärt. Eine plötzliche Lossagung von allen diesen Vorgängen und Gewohnheiten würde höchst wahrscheinlich einen bedeutenden und zwar entschieden schädlichen Eindruck auf die Bevölkerungen machen. Eine Behandlung der Kirchen als blosse Privatvereine könnte kaum anders denn als eine Missachtung von Seite der Regierung erscheinen; die Entziehung bisheriger Bevorrechtungen müsste als eine Frivolität und als ein Raub, die völlige Nichtanerkennung der kirchlichen Gesetzgebung als ein revolutionärer Gewaltschritt betrachtet werden. Die nothwendig werdende Veränderung in vielen Theilen der Verwaltung wäre eine grosse Arbeit; und das Wegfallen der bisherigen gegenseitigen Unterstützungen dürfte wenigstens anfänglich nicht ohne empfindliche sachliche Nachtheile verlaufen. Endlich möchte ein so schneidender Widerspruch mit bisherigen feierlichen Erklärungen und beständigen Handlungen kaum zur Befestigung des Vertrauens in die Weisheit oder Aufrichtigkeit der Staatsgewalt dienen. — Könnte und wollte man aber auch alle diese Uebelstände als nur untergeordnete und vorübergehende ertragen, so fielen doch auch noch die eigenthümlichen und bleibenden Nachtheile des ganzen Verhältnisses in die Wagschale. Nach der Erfahrung des einzigen Landes, welches bisher dieses System durchgeführt hat, erzeugt die vollständige Freiheit, kirchliche Vereine ohne alles Benehmen mit dem Staate und mit gleicher Berechtigung zu gründen, eine grosse Anzahl verschiedener Sekten. Nun sind aber nicht nur unter diesen manche, welchen selbst eine weitgehende Toleranz kaum eine innere Berechtigung und irgend eine Förderung vernünftiger menschlicher Zwecke zuzuschreiben vermag; sondern es hat jedenfalls die grosse Zahl kirchlicher Gemeinden eine Vergeudung geistiger und sachlicher Mittel zur Folge. Ferner scheint die geringe Sicherheit des Fortbestandes unzureichender Unterstützung, welche eine Folge solcher Vervielfältigung und Ueberlassung an Privatwillkür ist, zu vielen Ausschreitungen und Wunderlichkeiten zu führen, welche alle wieder höherer Bildung und besonnenem wirthschaftlichen Verfahren nachtheilig sind. Davon gar nicht zu reden, dass die Probe noch nicht gemacht ist, ob der Staat im Stande ist, die ihm zustehenden Rechte genügend zu wahren

gegenüber von grossen kirchlichen Gesellschaften mit festgeschlossener Organisation, welchen gegenüber er keine besondere Stellung in Anspruch zu nehmen hat, obgleich sie ihrerseits thatsächlich weit über die Grenzen einer privatrechtlichen Stellung hinausreichen. Es ist somit sicher nicht blos eine schlaffe Abneigung gegen Ungewohntes, welche in Europa sehr allgemein eine Abneigung gegen die Einführung des amerikanischen Systemes im Staatskirchenrechte, oder richtiger gesprochen gegen eine Nachahmung der dortigen Aufhebung jedes besonderen Staatskirchenrechtes, veranlásst; sondern es hält eine richtige Einsicht in offenbare Mängel davon ab.

Dies sind die Urtheile, welche eine nüchterne und an der Hand der Erfahrung bleibende Prüfung über die verschiedenen logisch-möglichen Systeme des Verhältnisses von Staat und Kirche zu fällen hat, wenn dieselben je in ihrer Eigenthümlichkeit rein gehalten und mit Folgerichtigkeit durchgeführt werden wollen. Keines derselben ist von schweren Bedenken frei geblieben; bei allen sogar sind diese Bedenken so gewichtig, dass der Staatsmann scheu zurücktritt.

Und doch m u s s etwas geschehen. Der Staat und die Kirchen sind einmal da, und zwar in Raum und Zeit neben einander; sie müssen also in ein das Zusammensein möglich machendes Verhältniss gebracht werden. Und wenn von den folgerichtig aus einem logischen Gedanken abgeleiteten Systemen keines in seiner Eigenthümlichkeit und Ungebrochenheit anwendbar ist, so bleibt nichts übrig, als zu suchen, ob nicht durch Verbindungen, durch Ausnahmen oder durch Entsagungen auf letzte Konsequenzen ein Zustand geschaffen werden kann, welcher vielleicht theoretisch einer Kritik unterliegt, allein der besonderen geschichtlichen Entwickelung und der vielseitigen (nicht blos aus Logik bestehenden) menschlichen Natur entspricht. Es handelt sich dann im konkreten Falle nicht davon, ob die einzelne gewählte Bestimmung von einem gewissen Standpuncte tadellos, sondern ob sie geeignet ist, sei es allein sei es in Verbindung mit andern, einen leidlichen Zustand herzustellen, und ob das Ganze für die besondere Sachlage taugt.

II.

Die gemischten Systeme.

Es versteht sich von selbst, dass wenn die streng logischen Kategorieen verlassen sind, gar verschiedene Wege eingeschlagen werden können, und dass eine vollständige Aufzählung des nun Möglichen nicht thunlich ist. Mag doch in jedem einzelnen Falle nach Bedürfniss oder Willkühr eine verschiedene Reihe von Ausnahmen oder Verbindungen versucht werden. Es lassen sich daher nur einige Bemerkungen über diese gemischten Systeme im Allgemeinen, sowie über einzelne unter allen Umständen zu beachtende

Puncte machen, und muss dann diejenige Ordnung gesucht werden, welche für das hier angenommene, Eingangs näher bezeichnete Verhältniss die richtigste zu sein scheint.

In allgemeiner Beziehung ist zu bemerken, dass auch die gemischten Ordnungen sich je dem einen oder dem andern der logisch folgerichtigen Systeme vorzugsweise anzuschliessen haben. Ein bestimmter Grundgedanke muss immer vorhanden sein, und die Absicht ist nur, einzelnen Folgerungen zu entgehen oder eine Einrichtung, welche eigentlich einem andern Systeme angehört, ihrer Nützlichkeit wegen herüber zu nehmen. Eine völlige Durcheinanderwerfung von wesentlichen Bestandtheilen mehrerer Ordnungen ist unausführbar, da hieraus unvereinbare Widersprüche entstehen müssten, also beständiger Hader, und weil kein oberster Grundsatz wäre, zu welchem man bei Lücken und Meinungsverschiedenheiten über die im Zweifel vorwiegende Rücksicht aufsteigen könnte. Jedes positive Verhältniss zwischen Staat und Kirche wird daher sich mehr oder weniger theokratisch, dualistisch, privatrechtlich u. s. w. sein; nur lässt sich, wenn einmal die reine Folgerichtigkeit unterbrochen ist, nicht mit Zuversicht auf das Gelten eines einzelnen aus dem Grundgedanken eigentlich fliessenden Satzes schliessen, und die Einsicht in das Bestehende wird zuweilen mehr durch Wissen als durch Denken vermittelt. Möglicherweise kann es freilich in einzelnen concreten Fällen zweifelhaft sein, ob die gewählte Ordnung sich mehr dem einen oder dem andern reinen Principe zuneige. So z. B. ob da, wo im Allgemeinen die Kirchen als selbstständig aber innerhalb der Staatsgesetzgebung befindlich behandelt werden, ein sehr gemilderter Einfluss des Staates oder ein in einzelnen Folgerungen gebrochenes amerikanisches System vorliegt; ob ein zu Gunsten der Kirche und zum Nachtheile des Staates veränderter Dualismus oder eine abgeschwächte Herrschaft der Kirche über den Staat beabsichtigt ist u. s. w. Hier muss dann nach den geschichtlichen Hergängen und etwa durchschlagenden positiven Bestimmungen entschieden werden.

Als besondere sachliche Regeln mögen aber folgende Bemerkungen gelten. — Unzweifelhaft ist die Gesittigungsstufe eines Volkes und namentlich die Stärke seines religiösen Bedürfnisses der allein richtige Bestimmungsgrund für die staatlich-kirchliche Ordnung. Wenn daher in einem bestimmten Falle die Macht der Verhältnisse, z. B. der starke Organismus einer im Staate bereits bestehenden Kirche oder deren Unterstützung durch auswärtigen Einfluss, die offene Annahme des eigentlich berechtigten Systemes nicht gestattet, so sind wenigstens die wirklichen Forderungen des Volkes in möglichst vielen Ausnahmen und Abweichungen zu begünstigen. — Wo eine bestehende Kirche, oder mehrere derselben, eine starre Herrschaft über ihre Genossen üben, während die bürgerliche Gesetzgebung in

ihrem Kreise die Freiheit begünstigt, da muss — falls eine Veränderung jener Organisationen nicht zu erreichen ist — wenigstens der Austritt aus jenen Kirchen und die Bildung neuer freierer Vereine durch die Gesetzgebung des Staates möglich gemacht werden, damit Harmonie im Volksleben thunlichst hergestellt sei. — Falls nur ein unbedeutender Vortheil durch eine Abweichung von einem grossen im Ganzen beizubehaltenden Grundsatze erreicht werden würde, ist eine ungestörte Wirksamkeit desselben vorzuziehen, theils zur Vermeidung allzu zahlreicher gesetzlicher Bestimmungen, theils um die Kraft des Principes nicht im Allgemeinen zu schwächen. — Einige der logisch richtigen Ordnungen sind nicht nur in ihren Formen, sondern in ihrem innersten Wesen so widersprechend, dass eine Verquickung derselben als unmöglich erscheint. So z. B. die Einheit von Staat und Kirche und das amerikanische System. Hier können denn auch einzelne Bestandtheile des entgegengesetzten Systemes nicht aufgenommen werden, so etwa in einer Theokratie das Recht zum Austritte aus der Kirche oder die beliebige Bildung neuer religiöser Vereine, (es müsste denn der Staat solche ebenfalls in seinen Organismus aufnehmen können.) — Jede staatliche Bevorzugung der einzelnen Angehörigen bestimmter Kirchen ist da, wo Gleichheit der Bürger vor dem Gesetze in politischen Dingen als Verfassungsgrundsatz besteht, unerlaubt. In welchen Verhältnissen also auch der Staat zu verschiedenen Kirchen als Gesammtheiten stehen, und ob er der einen eine bessere Stellung als einer andern einräumen mag: jeden Falles muss persönliche Ungleichheit aufhören, sobald jener Grundsatz festgestellt ist. — Selbst das amerikanische System ist keineswegs so absolut, dass es nicht einige Beschränkungen und Modificationen gestattete. Es ist namentlich immerhin denkbar, dass das Recht, nach Belieben religiöse Vereine zu bilden, beschränkt wird auf gewisse Arten von Religionen, solche aber ausgeschlossen bleiben, welche unvereinbar wären mit der ganzen Lebensanschauung der überwiegenden Mehrzahl des Volkes; dass also z. B. Fetischdienst, selbst Buddhaismus und Muhamedanismus unter in einem wesentlich christlichen Volke untersagt bleibt. Um so weniger haben solche Ausschliessungen fremdartiger Religionen da Anstand, wo die Kirchen zwar für selbstständige Korporationen erklärt und den Bürgern Gewissensfreiheit gewährt ist, aber die religiösen Gesellschaften doch vom Staate theilweise begünstigt und als Anstalten öffentlichen Nutzens behandelt werden. — In einem paritätischen Lande kann möglicherweise der Gesittigungsstand der den verschiedenen Kirchen angehörigen Bevölkerungstheile so verschieden sein, dass auch ein wesentlich abweichendes System in Betreff des Verhältnisses dieser Kirchen zum Staate angezeigt ist. Unzweifelhaft werden aus einer solchen Ungleichheit manchfache Unbequemlichkeiten für den Staat entstehen; allein dieselben sind doch jeden Falles geringer, als die durch eine gleichförmige Behandlung

wesentlich verschiedener Zustände nothwendig erzeugten. Stehen dagegen die beiden Religionstheile im Wesentlichen der Bildung einander gleich, so tritt auch der Staat zu beiden in dasselbe Verhältniss und es genügt Ein Gesetz in Beziehung auf beide Kirchen. Jeden Falles kann es keinem Zweifel unterliegen, dass wenn das friedliche Nebeneinanderbestehen der Confessionen bedingt ist durch eine Modalität in einem weniger wesentlichen Puncte, dieses Opfer gebracht werden kann und gebracht werden muss.

Werden nun diese Grundsätze angenommen, so ergeben sich für den als thatsächlichen Vorwurf der gegenwärtigen Erörterungen vorausgesetzten Zustand — also für ein höher gesittigtes Volk ohne vorwiegend religiöse Richtung, für ein paritätisches Land mit voller Gleichberechtigung der katholischen und der protestantischen Kirche, endlich für einen Rechtsstaat mit constitutionellen Einrichtungen — nachstehende Erwägungen.

Vor Allem kann hier von einer vollständigen Einheit des Staates und der Kirche auch nicht einmal als Grundlage die Rede sein. Ein Staat der angenommenen Art ist so weit entfernt, einer Seits den religiösen Glauben und die gemeinschaftliche Gottesverehrung als seine Aufgabe zu betrachten, und auf der andern Seite seine Zwecke und Einrichtungen nach den Regeln eines bestimmten Dogma zu ordnen, dass er vielmehr grundsätzlich den Kirchen die Gottesverehrung und die Besorgung ihrer inneren Angelegenheiten zuzuweisen, dagegen die Unabhängigkeit seiner Hoheit und seiner Gesetze von kirchlichen Satzungen auszusprechen hat. Und wenn zwei Kirchen als gleichberechtigt neben einander anerkannt sind, so ist eine Identität von Staat und Kirche schon aus diesem Grunde unmöglich. Dass eine so ganz unbrauchbare Grundlage auch durch Ausnahmen und Abweichungen nicht viel verbessert werden könnte, bedarf wohl keines Beweises. Ueberdies möchte es schwer sein, dergleichen anzubringen bei einem so einfachen und durchgreifenden Principe.

Eben so wenig ist bei dem vorausgesetzten Verhältnisse etwas Befriedigendes zu erwarten von Versuchen, einen vollständigen Dualismus entsprechend zu modificiren. Eine solche vollständige Loslösung eines einzelnen Lebenszweckes widerspricht dem Grundgedanken des Rechtsstaates, also der Einheit der Anstalten zur Förderung sämmtlicher Lebenszwecke des Volkes, viel zu sehr, als dass einzelne Ausnahmen oder Abbrechungen bestimmter Folgerungen ein richtiges Verhältniss herstellen könnten. Immer wären, in grösserem oder kleinerem Masse, die schweren Unzukömmlichkeiten zu besorgen, welche — wie oben, S. 178, bereits angegeben ist — aus einem Nebeneinanderbestehen mehrerer von einander ganz unabhängiger Gewalten innerhalb desselben Gebietes und bei gemeinschaftlichen Untergeordneten entstehen müssen. Dass im vorliegenden Falle nicht zwei, sondern drei solcher von einander unabhängiger Gewalten neben einander

beständen, würde natürlich das Uebel nur noch verschlimmern, und zwar in doppelter Weise; einmal, indem der Staat mit zwei Nebenbuhlern statt nur Einem zu thun hätte; zweitens, weil leicht auch die beiden Kirchen unter sich in Streit gerathen könnten, bei dem fraglichen Systeme aber eine über den Hadernden stehende und ihnen Frieden auflegende Macht nicht bestände.

Dass es aber auch nicht thunlich ist, in erster Linie den Kirchen einen vorherrschenden Einfluss auf die Leitung der politischen Angelegenheiten zu überlassen und hiervon nur etwa in einzelnen bestimmten Beziehungen abzugehen, ist leicht zu zeigen. Die Sache ist schon principiell nicht möglich. Die Aufgabe des Rechtsstaates muss sein und bleiben, seiner Gewalt die unbeeinflusste Leitung des ganzen staatsbürgerlichen und bürgerlichen Lebens zu vindiziren, die Kirchen aber nicht nur auf das Gebiet des Glaubens und des Kultus zu beschränken, sondern auch dieselben, unbeschadet ihrer berechtigten Thätigkeit, dem einheitlichen Organismus des Zusammenlebens einzufügen wie alle anderen gesellschaftlichen Gestaltungen im Volke. Ein Verein zu gemeinschaftlicher Gottesverehrung verdient allerdings seines Zweckes wegen eine hohe Achtung und, woferne es nöthig wird, kräftigen Schutz; es ist ohne Zweifel zweckmässig, wenigstens den grössern Kirchen auch im öffentlichen Leben eine bevorzugte Stellung einzuräumen: allein ihrem innersten Wesen nach ist eine Religionsgesellschaft doch nicht verschieden von den übrigen gesellschaftlichen Kreisen, welche zusammen den Inhalt des Volkslebens und einen Hauptgegenstand der Ueberwachung und Zusammenordnung des Staates ausmachen. Eine grundsätzliche Untergebung des Staates unter einen einzelnen Theil des Gesammtlebens bliebe somit eine vollständige Verkehrung der Begriffe, auch wenn die Folgerung doch da oder dort gebrochen werden wollte. Allein selbst wenn dem Allem nicht so wäre, so müssten die praktischen Folgen abschrecken. Wie verderblich ein kirchlicher Einfluss auf die gesammten Zustände eines Staates und Volkes zu wirken pflegt, ist oben bereits angedeutet worden. Vergeblich würde man aber hoffen, durch Ausnahmebestimmungen einzelne Theile der Verwaltung oder des Volksgebahrens sicher stellen zu können. Theils bliebe immer der mittelbare Einfluss; theils fände sich leicht Nachgiebigkeit über die Verpflichtung hinaus gegenüber von der mächtigen Korporation. Endlich steht noch die vorausgesetzte Parität entgegen. Wie ein bestimmender Einfluss zweier gleichberechtigter, höchst wahrscheinlich aber vielfach unter sich im Widerspruche befindlicher und Verschiedenes wollender Kirchen eingerichtet werden könnte, ist gar nicht einzusehen. Mit der Einräumung eines Vorzuges an nur Eine derselben wäre aber die Gleichberechtigung vernichtet, ja sogar der begünstigten Kirche mittelbar die Möglichkeit zu einer völligen Unterdrückung der Nebenbuhlerin gegeben.

Endlich kann in einem deutschen Lande von dem amerikanischen Systeme nicht die Rede sein, selbst wenn man ihm die schärfsten Spitzen abbrechen würde. Es widerstrebt dasselbe der geschichtlichen Entwicklung und allen Gewohnheiten. Sicher würde das allgemeine Gefühl verletzt werden, wenn die alten und grossen Kirchen einfach unter das polizeiliche und privatrechtliche Vereinsgesetz gestellt werden wollten; und noch stärker vielleicht, wenn alle Religionsvereine ohne Unterschied, seien sie nun von weltgeschichtlicher Bedeutung oder nur ein Conventikel einiger Schwärmer und Schwätzer, seit Jahrhunderten erprobt oder erst gestern versuchsweise zusammengetreten, mögen ihre Lehren der Sittlichkeit und einer erhebenden Weltanschauung dienen oder von Widersinn und Barbarei wimmeln, auf ganz gleiche Stufe gestellt werden wollten. Die katholische Kirche, eine protestantische Landeskirche müssen nach Anschauungen, welche als massgebend anzuerkennen sind, auch dem Staate etwas Anderes und müssen ihm mehr sein, als eine Actiengesellschaft oder ein Leseverein. Ueberdiess würden die mit dem ganzen Systeme irgend verträglichen Modificationen nur von geringem Belange sein können. In der Richtung, dass der Staat die ihm als achtungswerth und nützlich erscheinenden Kirchen hervorhöbe und sie entweder durch Rechtsverleihungen oder Unterstützungen auszeichnete, die ihm unliebsamen dagegen unbeachtet liesse, sind Abweichungen von dem Grundgedanken nicht möglich; sie würden diesen geradezu aufheben. Ein Verbot ganzer Kategorieen von kirchlichen Gesellschaften dagegen, deren Dogmen oder Gebräuche für das sittliche Bewusstsein der grossen Mehrheit des Volkes verletzend wären, wie z. B. polytheistischer, möchte kaum einen nennenswerthen Nutzen bringen, wenn nicht auch hier wieder durch Ziehung enger Schranken das ganze Princip vernichtet werden wollte. Bei einer grössern Freiheit des Gebahrens, wie es doch hier grundsätzlich sein müsste, wären immerhin noch die schädlichsten oder thörigsten Secten möglich und dann auch, wie immer sie dem Verstande oder dem unverdorbenen religiösen und sittlichen Gefühle zuwider sein möchten, als vollberechtigt und allen übrigen Religionsgesellschaften gleichgestellt zu behandeln. Auch die Zersplitterung der geistigen und der materiellen Kräfte könnte in einem beklagenswerthen Grade eintreten.

So bleibt denn also nichts übrig, als den Versuch zu machen, ob nicht auf der Grundlage jener Art des Nebeneinanderbestehens, bei welcher zwar den Kirchen die Aufstellung und Verfolgung selbstständiger Aufgaben eingeräumt wird, dem Staate aber doch in Beziehung auf gemeinschaftliche Interessen ein bestimmender Einfluss und bei Collisionen eine Entscheidung zusteht, ein zufriedenstellender Zustand hergestellt werden kann. Bedingung des Gelingens ist natürlich dabei, dass nicht nur der beiderseitige Rechtsstand auf eine unzweifelhafte Weise geordnet werden kann, sondern

dass es auch möglich ist, die mit einer folgerichtigen Durchführung des Gedankens verbundenen Gefahren und wahrscheinlichen Missbräuche zu beseitigen, namentlich also Eingriffe des Staates in die Religion, Verweltlichung der Kirchen, Benützung derselben zur Vertheidigung schlechter Regierung, hieraus folgenden Hass und Abfall. Die Aufgabe ist keine leichte; täuscht aber nicht Alles, so mag sie doch gelöst werden, wenn nachstehende Forderungen erfüllt werden.

Vor Allem ist die rechtliche Stellung des Staates klar zu bezeichnen, damit darüber kein Zweifel bestehe, was er zu thun und zu verlangen befugt ist. Es muss daher ausgesprochen sein, dass die Staatsgewalt in der Durchführung der sämmtlichen Aufgaben des Rechtsstaates, und zwar unter Beobachtung der gesetzlich bestehenden Formen, von keiner in seinem Gebiete bestehenden physischen oder moralischen Person, somit auch von den Kirchen nicht, rechtlich gehindert werden kann; dass er also berechtigt ist, jede kirchliche Forderung zurückzuweisen, deren Erfüllung mit einem verfassungsmässigen Staatszwecke oder einer gesetzlichen Einrichtung unvereinbar wäre, und dass selbstgesetzten Rechten einer Kirche keine Geltung zukommt, wenn sie mit einem gebietenden oder verbietenden Gesetze des Staates zusammenstossen. Ein wesentlicher Grundsatz des Rechtsstaates ist die Gewissensfreiheit der Bürger; es kann also von der Einräumung eines Zwangsrechtes an die Kirchen auf alleinige Ausübung ihres Bekenntnisses keine Rede sein, vielmehr muss die Bildung neuer Religionsgesellschaften als ein vom Staate gewährleistetes Recht ausgesprochen sein, und nur ihm die endgültige Entscheidung darüber zuzuerkennen, welche Religionsgenossenschaften mit seinem Dasein und seiner Aufgabe überhaupt vereinbar sind. Endlich darf man sich nicht bedenken, einzelne in das Gebiet des kirchlichen Lebens gehörige Handlungen von einer Billigung oder Mitwirkung des Staates abhängig zu machen, wenn bei denselben mit Wahrscheinlichkeit Nachtheil in bürgerlicher oder staatlicher Beziehung zu erwarten ist.

Auf der andern Seite ist es eben so nothwendig, dass die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der einmal zugelassenen Kirchen auf dem gesammten religiösen Gebiete, also in Dogma, Cultus, Hierarchie und Disciplin, unumwunden anerkannt werde. Niemals kann auch in untergeordneten und an sich gleichgültigen Dingen das blosse Missfallen des Staates oder die abweichende persönliche Anschauung des Staatsoberhauptes eine Einsprache begründen, sondern erst eine nachgewiesene Unvereinbarkeit mit den Gesetzen. Die Bildung, Bestellung und gesellschaftliche Berechtigung der Geistlichen ist Sache der Kirchen; nur wenn dieselben, mit Zustimmung der Kirchen, auch zu weltlichen Diensten verwendet werden, mag der Staat entsprechende Forderungen stellen. Derselbe ist schuldig, den zugelassenen kirchlichen Gesellschaften diejenigen bürgerlichen Rechte einzuräumen, welche

sie zu ihrem Bestehen nothwendig bedürfen. Namentlich kann ihnen Eigenthumsrecht nicht verweigert werden. In wie ferne ihnen aber weitergehende Befugnisse, zum Beispiele bestimmte Ehrenrechte, höherer gesetzlicher Schutz für kirchliche Anstalten, Beamte und Eigenthumsstücke, Einfluss auf bestimmte Handlungen und Verhältnisse des bürgerlichen Lebens, eingeräumt werden wollen, steht lediglich im Belieben des Staates; einen rechtsbegründeten Anspruch kann eine Kirche hierauf nicht machen. Doch wird allerdings richtige Staatsklugheit rathen, altbegründeten, weitverbreiteten und mit den Gewohnheiten sowie der sittlichen Lebensauffassung des Volkes enge verwachsenen Kirchen Rechte dieser Art zu gewähren, sie dadurch zu befestigen und vor weniger nützlichen und wünschenswerthen Vereinen oder blos vorübergehenden Versuchen auszuzeichnen. Der Staat selbst, als Anstalt und Organismus, gehört keiner Kirche an; allein in einem deutschen Lande kann er es nur billigen und unterstützen, wenn die christliche Gesittigung, welche auch seine ganze Gesetzgebung und Handlungsweise durchdringt, in den gewohnten und erprobten Weisen vorzugsweise obwaltet.

Endlich ist aber in dem hier angenommenen Falle eines paritätischen Landes dafür Sorge zu tragen, dass der Gleichberechtigung der beiden grossen Kirchen kein Eintrag geschieht und das friedliche Zusammenleben ihrer Bekenner nicht durch unduldsame Handlungen von der einen oder der andern Seite gefährdet wird. Hierzu reicht nun aber das blosse gesetzliche Aussprechen dieser Gleichberechtigung und selbst die Aufrechterhaltung derselben in den eigenen Handlungen der Staatsgewalt nicht aus; sondern es muss auch jeder Anmassung eines Vorranges von Seiten einer Kirche und jedem verletzenden Benehmen gegen Andersdenkende mit der ganzen Strenge des Strafgesetzes und im Nothfalle mit der gesammten Macht des Staates entgegengetreten werden. Beliebige Selbstschätzung, Vertheidigung der eigenen Lehre und anständige Kritik anderer Dogmen, selbst Ausdehnung des Kreises der Gläubigen durch Belehrung, steht einer Kirche zu; nicht aber die Befugniss, die gleichen Ansprüche Anderer zu läugnen und Verachtung oder Hass gegen solche zu äussern.

Auf diese Weise liegt denn allerdings kein aus einem einzelnen obersten Satze mit logischer Folgerichtigkeit abgeleitetes System vor. Der Staat sucht vielmehr die Thatsachen und die aus ihnen entwickelten Verhältnisse zu vereinigen mit seinen eigenen Rechten und Pflichten und mit der ihm unentbehrlichen Gewalt. Er nimmt namentlich die katholische Kirche, obschon sie in ihrer Grundlage auf einem wesentlich von dem des modernen Staates verschiedenen Boden steht, als gegeben an, und bestreitet ihr, selbst wo er sich deren Lehren etwa anders wünschen möchte, das Recht zu denselben so lange nicht, als er irgend daneben glaubt bestehen zu können. Nur da, wo die Erfahrung eine Unvereinbarkeit seiner Zwecke

und Einrichtungen mit denen einer Kirche lehrt, oder wo er Besorgniss vor Uebergriffen hegen zu müssen glaubt, tritt er befehlend oder verbietend auf; dann aber allerdings auch ohne Rücksicht darauf, was das von einer Kirche sich selbst gegebene Recht bestimmt. Er rechnet also mit den thatsächlich vorhandenen Faktoren und sucht dadurch den Verlangen wo nicht aller, so doch der grossen Mehrzahl seiner Unterthanen gerecht zu werden; und wenn es auch nicht wahrscheinlich ist, dass er auf solche Weise jedem Streite mit kirchlichen Gewalten oder Parteien entgehen wird, so kann er doch eine gesetzliche Grundlage gewinnen zu einer befriedigenden und in seinem Sinne siegreichen Schlichtung solcher Widersprüche.

Dieser Standpunkt ist aber ein praktisch richtiger und ausführbarer. Unläugbar hat jedes in sich abgeschlossene und folgerichtig durchgearbeitete System seinen grossen Werth; allein häufig ist im Leben die Durchführung eines solchen nicht möglich. Neben der Logik der Schlüsse steht auch die Logik der Thatsachen; und es ist thöricht, den Frieden und die Möglichkeit des Zusammenlebens einer unerbittlichen Geltendmachung von Grundsätzen zu opfern. Namentlich dürfen dem Staate vorbehaltene Beschränkungs- oder Mitwirkungsrechte nicht stutzig machen. Wenn die geschichtlichen Zustände und die bestehenden Gesittigungsforderungen zu Gunsten der Kirchen beachtet werden, so ist es nicht mehr als billig und logisch, als dass denselben Thatsachen auch da Beachtung geschenkt wird, wo sie der Staat zum Behufe eines ihm oder dem allgemeinen Besten nothwendigen Rechtes anruft. Ausserdem aber ist wohl zu bedenken, dass dem Staate eine streng folgerichtige Handlungsweise in Beziehung auf die kirchlichen Gesellschaften überhaupt nur unter der Voraussetzung angemuthet werden kann, wenn auch die Kirchen immer von Grundsätzen ausgehen, welche mit einem solchen Verhalten übereinstimmen. Dass dem aber nicht immer so ist und nicht mit Sicherheit erwartet werden kann, lehrt leider die Geschichte.

III.

Von der Zuständigkeit zur Feststellung.

Sind die Grundgedanken aufgefunden, nach denen in einem concreten Falle das Verhältniss des Staates zu den in seinem Gebiete befindlichen Religionsgesellschaften am besten geordnet wird, so ist alsbald die weitere Frage zu beantworten: wie diese Sätze aus der Welt der Theorie und der Wünsche in die Wirklichkeit herübergeführt und als positive Vorschriften aufgestellt werden können? Diese Frage aber ist gleichbedeutend mit der andern: wem die Zuständigkeit zu einer solchen Gesetzgebung zukomme?

Der Punct erfordert eine genaue Untersuchung und unangreifbar richtige

Erledigung, weil manchfacher Streit über die Antwort besteht und doch selbstverständlich die Gültigkeit der Normen bedingt ist durch die Zuständigkeit des Anordnenden. Auch mag man dabei mit zähen und vielleicht kecken Gegnern zu thun bekommen. (Einen Beweis von der Bedeutung der Sache mögen z. B. die Verhandlungen geben, welche bei Gelegenheit des badischen Kirchenstreites über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer mit dem päpstlichen Stuhle abgeschlossenen Convention entstanden.) Im übrigen wird es gestattet sein, die Erörterung zu beschränken auf den besonderen als thatsächlich angenommenen Fall, nämlich auf die staatlich-kirchliche Ordnung in einem constitutionellen Rechtsstaate mit paritätischem Lande. Eine Ausdehnung der Untersuchung auf sämmtliche mögliche Systeme würde, ohne unmittelbaren Nutzen zu gewähren, sehr weit führen, indem, wie bei kurzem Nachdenken eingesehen werden mag, die Frage der Zuständigkeit ganz anders zu beantworten ist in einer Theokratie als in einem Staate mit amerikanischem Systeme u. s. f.

Auch bei der engeren Begränzung ist nun aber ein doppelter Zustand wohl zu unterscheiden. Es kann sich nämlich entweder von der Aufstellung einer staatlich-kirchlichen Ordnung in einem Lande handeln, in welchem bisher rechtsgültige Bestimmungen nicht bestanden haben, wo also ohne äusseres Hinderniss nach allgemeinen Grundsätzen verfahren werden mag; oder aber es bestehen bereits gegenüber von einem Theile der vorhandenen Kirchen, oder auch ihrer Gesammtheit, positive Gesetze, welche aber als unzuträglich oder ungenügend erkannt sind und geändert werden sollten. — Beide Fälle sind abgesondert zu betrachten.

1.

Freie, durch positives Recht nicht gehinderte Ordnung.

Die Voraussetzung, dass gültige positive Bestimmungen über das Verhältniss des Staates zu den in seinem Gebiete befindlichen Kirchen gar nicht bestehen, kann sich aus manchfachen Gründen verwirklichen. Entweder hat eine ausgebildete Gesetzgebung in diesem Puncte überhaupt noch nie bestanden; man hat nach mehr oder weniger bestimmten und ausreichenden Gewohnheiten gelebt, welchen aber keine förmliche Rechtskraft zukam. Oder es sind Kirchen neu entstanden, wenigstens durch Gebietserweiterungen in den Staat neu eingeführt worden ohne bindende Rechtsbedingungen. Es kann das bisherige öffentliche Recht eines Landes durch eine Revolution völlig umgestossen worden sein, oder hat sich ein Staat vollkommen neu gebildet. Häufig genug sind ursprünglich gewaltsame und somit unrechtliche Zertrümmerungen staatlich-kirchlicher Einrichtungen allmählig in Gewohnheitsrecht übergegangen oder gar durch allgemeine völkerrechtliche Anerkennungen gut geheissen worden. U. s. f. In allen solchen Fällen ist offenbar

eine klar bewusste, dem Wesen der Verfassung entsprechende Ordnung auch dieser Angelegenheit ein grosses Bedürfniss, und es muss feststehen, wer zur Herstellung berechtigt ist.

Die Frage wird nun gewöhnlich so gestellt: ob die erforderlichen Vorschriften einseitig von der Staatsgewalt gegeben werden können, oder ob eine Vereinbarung derselben mit der betreffenden Kirchengewalt nothwendig sei? Auch wird in der Regel die Sache nur in Beziehung auf die katholische Kirche erwogen. Beides ist unrichtig. Jene Alternative ist unlogisch, da sie nicht die sämmtlichen Möglichkeiten umfasst. Leuchtet doch ein, dass dreierlei Fälle denkbar sind: einseitige Feststellung von Seiten des Staates; einseitige Entscheidung der Kirchengewalt; Verabredung zwischen beiden. Was aber die stillschweigende Beseitigung der protestantischen Kirchen betrifft, so tritt zwar theils bei der vom Staate ganz getrennten Organisation der katholischen Kirche und bei ihrer weit grösseren Macht die Frage schärfer hervor, theils ist die Durchführung der Antwort practisch schwieriger gegen deren Willen; allein grundsätzlich steht die Sache in Beziehung auf eine protestantische Kirche ganz auf demselben Rechtsboden. Abgesehen von presbyterianisch eingerichteten Kirchen, in welchen von einem Zusammenfallen der Kirchengewalt mit der Staatsgewalt nicht einmal formell die Rede sein kann, ist auch da, wo der Landesherr die Stellung eines obersten Bischofes einnimmt, die Selbstständigkeit der Kirche nicht beseitigt und hat ein Staatsgesetz nicht die Bedeutung eines Kirchengesetzes, falls ein solches nöthig sein sollte. Die Antwort über die Zuständigkeit zur Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche gilt also auch in Beziehung auf die protestantische Kirche.

Allein selbst wenn diese beiden Fehler vermieden werden, so ist es nicht zweckmässig, die Untersuchung mit der Person des Berechtigten zu beginnen. Diese ergiebt sich als Folgerung von selbst. Die Kardinalfrage ist vielmehr; für welches Gebiet der menschlichen Lebensthätigkeit die festzustellenden Normen bestimmt sind, für welchen Organismus sie als Vorschriften gelten sollen? Mit anderen Worten: ob sie dem Inhalte nach Staatsgesetze oder Kirchengesetze oder eine Verbindung von beiden sind? Ist diese Frage entschieden, so ist auch die Zuständigkeit ausgesprochen, denn es kann ja kein Schatten eines Zweifels darüber bestehen, dass die gesetzgebende Gewalt des betreffenden Gebietes, und dass nur diese, die Vorschriften zu geben berechtigt ist.

Die Antwort auf diese Grundfrage liegt nun aber in dem hier zunächst unterstellten Falle ganz klar vor. Mit Ausnahme einiger, unten näher zu besprechender, Nebenpuncte handelt es sich in dem so eben entwickelten gemischten Systeme ausschliesslich von Grundsätzen, welche der Staat befolgen will und soll, von Vorschriften, welche er seinen Organen und

Unterthanen giebt, oder von Rechten, welche er auf seinem Gebiete den letzteren zusagt. In folgerichtiger Entwicklung seines obersten Gedankens erkennt der (Rechts-) Staat die Gewissensfreiheit seiner Bürger an, d. h. er erklärt, dieselben nicht hindern zu wollen in der Entwicklung ihrer religiösen Bildung, namentlich dem Zusammentritte zu eigens organisirten religiösen Gesellschaften nichts in den Weg zu legen. Er gewährt sogar auf seinem Rechtsgebiete diesen Vereinen, oder wenigstens einzelnen bestimmten derselben, positive Vorrechte, deren Verleihung nur von ihm abhängt. Er spricht sich die Befugniss ab, in die inneren Angelegenheiten der kirchlichen Gesellschaften irgend wie einzugreifen, erkennt vielmehr, so weit es ihn betrifft, die freie Autonomie derselben an. Wenn er ausnahmsweise glaubt, einen bestimmten Verein nicht dulden zu können, so sollen lediglich ihn betreffende Verhältnisse, und nicht etwa religiöse, der Entscheidungs- und Berechtigungsgrund sein. Der Staat ist es aber auch, welcher erklärt, dass er die sämmtlichen Kirchen seinem Gesammtorganismus unterordnen und von Secten derselben, welche aus seinen Unterthanen bestehen, keinen Widerspruch mit seiner allgemeinen Aufgabe, keinen Ungehorsam im Einzelnen gegen seine Verfassung und Gesetze dulden werde; und wenn er zur Durchführung dieses seines Hoheitsrechtes Einrichtungen nöthig findet, z. B. Ueberwachungsbehörden, die Anzeige beabsichtigter kirchlicher Handlungen, so ordnet er sie nach Gutbefinden auf seinem Gebiete, nicht etwa im Innern der Kirchen, an. Er ist es endlich, welcher die Gleichberechtigung der beiden grossen Kirchen, sowie ihrer einzelnen Anhänger, in allen bürgerlichen und staatlichen Beziehungen anordnet in nothwendiger Folgerung aus seinem Verfassungsgrundsatze der Gewissensfreiheit und ohne alle Rücksicht auf die von der einen derselben behauptete Alleinberechtigung und ausschliessliche Wahrheit. Mit Einem Worte, es ist der Staat und immer nur der Staat, welcher Grundsätze für sein eigenes Verhalten veröffentlicht und Vorschriften über Handlungen und Zustände giebt, die auf seinem Gebiete und unter seinem Schutze vor sich gehen sollen. Von Religiösem ist in diesen Normen gar nicht die Rede; weder Lehre, noch Cult, noch Organisation, noch Disciplin der Kirchen wird mit einem Worte berührt. Es liegen also soweit Staatsgesetze und nur Staatsgesetze vor.

Die einzige Ausnahme machen, falls auch solche Normen getroffen werden wollen, Vorschriften über die Bildungsweise der künftigen Kirchenbeamten, über Verwendungen derselben zu staatlichen Geschäften, z. B. zur Führung der bürgerlichen Standesbücher, oder über Theilnahme an der Verwaltung des Kirchenvermögens. Unzweifelhaft ist auch der Staat bei einer richtigen Ordnung dieser Verhältnisse mehr oder weniger betheiligt; allein wesentlich gehören sie doch zu den inneren Angelegenheiten der

Kirchen, und der Staat verlangt hier Handlungen auf einem Gebiete, welches nach seinen eigenen Grundsätzen nicht unter seinem Befehle steht.

Die Folgerungen aus diesen Sätzen für die Zuständigkeit zu Erlassung der betreffenden Normen ergeben sich von selbst.

Zur Ausbildung und Bekanntmachung reiner Staatsgesetze ist selbstverständlich nur der Staat berufen. Davon, dass Gesetze dieser Art einseitig von den Kirchen erlassen und dem Staate zur Befolgung übermittelt werden könnten, ist natürlich gar nicht die Rede. Ihnen steht nicht entfernt ein Anspruch auf Gesetzgebung im Staate und für den Staat zu. Allein dieser bedarf auch bei der Ausübung seines Gesetzgebungsrechtes nicht einmal einer Zustimmung von Dritten, und es besteht somit auch keine Rechtspflicht zu vorgängiger Verhandlung mit ihnen. Lediglich seine Sache ist es auch, die Formen für seine gesetzgebende Gewalt nach eigenem Ermessen zu bestimmen, namentlich also in einem constitutionellen Staate die Mitwirkung der Volksvertretung bei bestimmten Arten von befehlenden Normen anzuordnen, andere aber von der alleinigen Entschliessung des Staatsoberhauptes ausgehen zu lassen. Eine Beurtheilung, ob die verfassungsmässigen Vorschriften im einzelnen Falle auch wirklich eingehalten worden seien, steht nur den dazu berufenen staatlichen Organen zu, und ist höchstens eine Frage des verfassungsmässigen Gehorsams; kirchliche Behörden, als solche, haben kein Recht der Einmischung und Entscheidung. Auch die Gültigkeit des Inhaltes solcher Staatsgesetze ist nicht bedingt durch die Billigung von kirchlicher Seite. Es ist sehr wohl möglich, dass man hier sachlich nicht zufrieden ist mit dem Rechte, welches der Staat für sich setzt; allein hieraus entsteht nur ein Urtheil, welches richtig oder unrichtig sein mag, aber kein Veto, und eine abgünstige kritische Gesinnung hat Ungültigkeit der Gesetze bekanntlich nicht zur Folge. — Wenn also die römische Curie erklärt, dass sie niemals die Gültigkeit von einseitig erlassenen Staatsgesetzen anerkenne, sondern nur Bestimmungen, welche durch Vereinbarung mit ihr zu Stande gekommen seien: so ist diess, so weit es sich von Normen handelt, welche nur in der Sphäre des staatlichen Lebens wirken sollen, eine ganz unhaltbare Anmassung. Es mag sein, dass der Staat wohl daran thut, vor der Abfassung von Gesetzen über seine Stellung zu den Religionsgesellschaften eine Unterhandlung mit kirchlichen Behörden (nicht aber etwa bloss mit dem römischen Stuhle) zu pflegen, damit er mit den Wünschen und überhaupt mit der Sachlage um so genauer vertraut sei, und um sich wo möglich spätere Streitigkeiten und Klagen zu ersparen. Allein einmal ist diess lediglich freier Wille und Klugheitsrücksicht von ihm, nicht aber rechtliche Verpflichtung; sodann folgt aus einem vorangehenden Benehmen über die Sachlage keineswegs die Nothwendigkeit, die nun festzusetzenden Normen in die Form eines Vertragsinstrumentes zu bringen. Auch die Wahl der

Form ist lediglich wieder eine Frage der Zweckmässigkeit; und zwar kann sogar im Allgemeinen dem Abschlusse eines Vertrages mit einer Kirchengewalt nicht das Wort geredet werden. Abgesehen davon nämlich, dass bei einer Vereinbarung leicht Nützliches zum Opfer gebracht wird; ferner dass die grössere Unveränderlichkeit eines Vertrages den in allen menschlichen Dingen unvermeidlichen Wechsel auf schädliche und selbst gefährliche Weise verzögern kann: erscheint Form und Hergang eines Vertrages da, wo der Staat einfach zu befehlen berechtigt ist, als unpassend und begriffsverwirrend. Auch ist noch zu bedenken, dass wenn einmal die Vertragsform gewählt ist, ohne Verletzung der Gleichberechtigung nicht bloss mit Einer Kirche zu unterhandeln ist, sondern sämmtliche anerkannte Religionsgesellschaften einen gleichen Anspruch machen können, was denn nicht nur zeitraubend wäre, sondern auch ganz unnöthiger Weise Verschiedenheiten in den Bestimmungen zur Folge haben könnte, während einheitliches Recht für Alle möglich, also auch räthlich und geboten ist.

Anders verhält es sich dagegen da, wo der Staat Anordnungen über Gegenstände treffen will, welche grundsätzlich zu dem Gebiete des kirchlichen Lebens und zur inneren Ordnung desselben gehören. Hier kann nicht im Wege der einseitigen Gesetzgebung verfahren, sondern muss die freie Zustimmung der betreffenden Kirche erlangt werden. Ob die Sache an sich von grösserem oder geringerem Interesse für den Staat beziehungsweise für die Kirche ist, macht im Rechte keinen Unterschied. Die Kirche braucht auch in untergeordneten inneren Angelegenheiten keinen Eingriff zu dulden, und der Staat ist durch einen noch so grossen Nutzen nicht zur Ueberschreitung der Grenzen seines Rechtes befugt. Auch kann in der Einräumung von Vortheilen, zu welcher der Staat seiner Seits keine Verpflichtung gehabt hätte, keine Rechtspflicht zur Nachgiebigkeit für die Kirche erkannt werden, sondern höchstens ein sittlicher Grund zur Dankbarkeit. Von selbst ergiebt sich also in Beziehung auf solche Punkte auch die Nothwendigkeit einer vorgängigen Unterhandlung, und es wird die naturgemässe Form der zu Stande gebrachten Uebereinstimmung ein Vertragsinstrument sein. In wie ferne eine Vereinbarung dieser Art von der Regierung allein abgeschlossen werden kann, oder ob auch noch eine Zustimmung der Volksvertretung dazu nothwendig ist, beantwortet sich nach den Satzungen der einzelnen Staatsverfassung, und hängt im Zweifel von dem sachlichen Inhalte ab [1]).

1) Bei genauer Prüfung des badischen Gesetzes vom 9. Oct. 1860 über das Verhältniss von Staat und Kirche lässt sich nicht verkennen, das in einigen, allerdings nur untergeordneten, Punkten gegen die hier aufgestellte Anschauung verstossen ist, indem z. B. die Bestimmungen über wissenschaftliche Vorbildung der Geistlichen oder über Controle der Verwaltung von Kirchengütern nicht als zu dem Gebiete des staatlichen Lebens gehörig betrachtet werden können, und sie doch ohne Zustimmung der Kirchen vorgeschrieben worden sind. Die zur Rechtfertigung



2.

Abänderung einer zu Recht bestehenden Ordnung.

Keineswegs ist nun aber immer so völlig freie Hand für neues Recht und Gesetz; es mag auch leicht der Fall vorliegen, dass rechtsverbindliche positive Bestimmungen bestehen, während doch ein anderes Verhältniss aus inneren oder äusseren Gründen nothwendig geworden ist. Dass hier auf eine rechtlich-untadelhafte Weise verfahren werden muss, bedarf nicht erst eines Beweises. Der Staat kann über die einer Kirche zustehenden wohlerworbenen Befugnisse nicht nach Willkür verfügen; und wenn diess nicht das Recht untersagte, so würde schon die Klugheit dazu rathen gegenüber von festorganisirten und einflussreichen Corporationen, welche erfahrungsgemäss zähe an ihren Ansprüchen halten und wohl im Stande sind, dem Staate Verlegenheiten zu bereiten, wenn sie sich auf gutes Recht stützen können.

Sehr übereilt wäre aber der Schluss, dass also eine positive Gesetzgebung unter allen Umständen und in allen ihren Theilen nur nach erzielter freier Vereinbarung mit den Kirchen rechtsgültig geändert werden könne. Vielmehr ist auch hier vor Allem die oben aufgestellte Unterscheidung zu beachten. So weit die bestehenden Einrichtungen ausschliesslich zu dem Gebiete der verfassungsmässigen Thätigkeit des Staates gehören und einen Theil seines Organismus bilden, hat auch der Staat das Recht der Aenderung, natürlich unter Beobachtung der gesetzlichen Formen. Handelt es sich dagegen von Aenderungen von Rechten, welche der Staat innerhalb des Organismus und der eigenthümlichen Aufgabe der Kirchen ausnahmsweise ausübte, so kann hier allerdings nur mit Zustimmung der betreffenden Kirche Neues bestimmt werden. — Nachstehende Bemerkungen werden diese Sätze näher begründen und anwenden.

Die ausschliesslich in den Thätigkeitskreis des Staates gehörigen Bestimmungen zerfallen bei näherer Betrachtung in mehrere Gruppen. Ein Theil derselben ordnet die Behörden, welche der Staat zur Besorgung seiner Angelegenheiten gegenüber von den Kirchen für nöthig findet, weist ihnen die Stellung im Organismus an, setzt die Geschäftsformen fest u. s. w. Ein anderer Theil besteht aus allgemeinen Grundsätzen, in welchen sich der Staat über sein Verhältniss zu den Kirchen ausspricht und durch welche er die Grenzlinien für seine Befugnisse zieht. Hierher gehören die Principien über Gewissensfreiheit, über Selbstständigkeit der Kirchen auf religiösem

des Uebergriffes wohl geltend gemachte Bewilligung von staatlichen Vortheilen, auf welche den Kirchen keine Berechtigung zugestanden hätte, ist nicht stichhaltig, und zwar selbst sittlich nicht, weil der Staat bei der Höherstellung der beiden grossen Kirchen auch in seinem eigenen Interesse zu handeln glaubte. Wenn der Verfasser dieser Blätter an diesem Verstosse auch Antheil genommen hat, so bekennt er, nach reiflicherer Ueberlegung, itzt willig seinen Irrthum. Diese Punkte hätten aus dem einseitig erlassenen Staatsgesetze entfernt und auf Verhandlungen mit den Kirchenbehörden verwiesen werden sollen.

Gebiete, über Anerkennung oder Zurückweisung neuer Religionsgesellschaften, über Unterordnung der Kirchen unter die Staatsgesetze in allen bürgerlichen und politischen Beziehungen, über Besorgung des öffentlichen Unterrichtes durch den Staat, über die persönliche Stellung der Kirchenbeamten im Staate und in Beziehung auf weltliche Angelegenheiten, u. s. w. Eine dritte Abtheilung bilden die Schutzmassregeln, durch welche der Staat sich und seine Bürger gegen etwaige Uebergriffe und Verletzungen von Seiten der Kirchen zu bewahren sucht; die Strafgesetze gegen Missbräuche bei geistlichen Handlungen, die Controle der von geistlichen Gerichten erkannten Strafen, der recursus ab abusu, das Placet u. dgl. Endlich mögen, viertens, den Kirchen positive Begünstigungen innerhalb des staatlichen Lebens eingeräumt sein, wie z. B. Gewährung eines höheren Schutzes für ihr Eigenthum, eine Gleichstellung der Kirchenbeamten mit den Staatsdienern in Beziehungen auf Ehrenrechte, Antheil an ständischer Vertretung. — Dass in Betreff der in die erste Abtheilung gehörigen Einrichtungen der Staat völlig freie Hand hat zu Bestimmung, Abänderung und Aufhebung, bedarf nicht erst eines Beweises. Es sind diess ja lediglich innere Angelegenheiten der Regierung. Hierüber ist denn auch wohl kaum je ein Streit gewesen. Ebenso ist es nicht zweifelhaft, dass die hier in Frage stehenden Aenderungen in der Regel werden im einfachen Verordnungswege, somit ohne Zustimmung der Stände, vorgenommen werden können. — Eine solche Uebereinstimmung ist nicht vorhanden in Betreff der allgemeinen Grundsätze. Die Kirchen versuchen hier wohl in einzelnen Beziehungen Forderungen geltend zu machen, welche mit den Ansichten des Staates nicht übereinstimmen, und sich auf den Grund ihrer heiligen Bestimmung oder göttlichen Einsetzung Vorrechte anzueignen; namentlich geht die katholische Kirche hier sehr weit. Von selbst versteht sich dann auch, dass in solchen Beziehungen die Kirchen bei Aenderungen der bestehenden Gesetze Mitwirkung verlangen und das bisher Angeordnete als ihr Recht erklären. Diese Ansprüche sind nun aber entschieden unbegründet und beruhen auf offenbaren Begriffsverwechslungen. Jede Kirche mag sich und ihre Beamten nach ihrem Gutdünken selbst hoch stellen, und die Anerkennung dieser Hoheit und Heiligkeit im Inneren der Gesellschaft von den Mitgliedern verlangen; es ist diess lediglich Sache der inneren Ueberzeugung und etwa der Bildung. Allein sie hat kein Recht darauf, ausserhalb des Kreises ihrer Gläubigen ein Gleiches zu verlangen, also auch nicht vom Staate. In einem Rechtsstaate namentlich, und bei der Gesittigungsstufe des Volkes, welche diese Staatsart bedingt, sind Forderungen auf ausschliessliche Anerkennung, auf Leitung des Unterrichtes und dergleichen eitle Anmassungen, welche mit den obersten hier anerkannten Zwecken des Zusammenlebens im Widerspruche stehen. Und selbst wenn etwa das eine oder das andere dieser

Begehren bisher thatsächlich bewilligt gewesen wäre, so bestünde kein förmliches Recht auf Beibehaltung, wenn der Staat zu folgerichtiger Durchführung seiner obersten Grundsätze eine Aenderung eintreten lassen wollte. Es wird nur eine freiwillig geübte Nachgiebigkeit, welche eigentlich gar nie hätte stattfinden sollen, bei besserer Einsicht zurückgenommen; diess mag den bisher im Genusse Befindlichen schmerzlich sein, es ist aber kein Unrecht. Eine Kirche z. B., welche bisher vom Staate allein anerkannt war, kann nicht verlangen, dass diese Bedrückung Dritter fortgeführt werde. Ihr wirkliches Recht ist völlig gewahrt, wenn der Staat ihr selbst auch künftig kein Hinderniss bei der Verfolgung ihrer Zwecke innerhalb ihres Kreises macht. Mit Einem Worte: es findet bei den principiellen Verhältnissen des Staats zu den Kirchen durchaus dieselbe Sachlage statt, wie bei der Feststellung und Aenderung der Hoheitsrechte gegenüber von anderen Theilnehmern des Staatsverbandes. Zu einer Ziehung neuer Grenzen der Staatsgewalt oder der Geltendmachung eines bisher nicht festgehaltenen Grundsatzes bedarf es nur der entsprechenden Handlung der verfassungsmässigen Organe des Staatswillens, nicht aber der Zustimmung der Betheiligten. Wollte aber eingewendet werden, dass auf diese Weise den Kirchen wirklich zu nahe getreten, nämlich in die Besorgung ihrer eigenen Zwecke und Angelegenheiten eingegriffen werden könne: so ist eine solche Möglichkeit allerdings nicht in Abrede zu ziehen, allein es folgt daraus nicht die Berechtigung zu einer Zustimmung bei jeder Veränderung. Vielmehr haben sich auch die Kirchen der für den Schutz der Staatsangehörigen überhaupt bestellten constitutionellen Mittel zur Vertheidigung ihres vermeintlichen gekränkten Rechts zu bedienen, also namentlich auch des Rechtes der Beschwerde bei der Volksvertretung. Ihre Lage ist um so weniger eine harte, als sie hinreichenden Einfluss zur Geltendmachung ihrer Forderungen besitzen. Die Frage, ob die bisher besprochenen grundsätzlichen Bestimmungen ausschliesslich im Wege der förmlichen Gesetzgebung können geändert werden, soll nicht unbedingt bejaht werden. Es ist möglich, dass sich einzelne Punkte auffinden lassen, welche auch in einem constitutionellen Staate durch blosse Verordnung mögen geregelt werden. Im Allgemeinen wird aber die Mitwirkung der Stände nicht zu umgehen sein, theils weil Veränderungen im Rechte vor sich gehen sollen, theils der Wichtigkeit der Sache und der desshalb wünschenswerthen grössest möglichen Auctorität wegen. — Dass der Staat die von ihm für nöthig erachteten Massregeln zum Schutze seiner eigenen Rechte und der gesetzlichen Ordnung treffen und ändern kann ohne Erlaubniss der Kirchen, bedarf wohl einer Erörterung nicht. Die Behauptung des Gegentheiles wäre geradezu widersinnig. Eben so gut könnte verlangt werden, dass die Polizei die Zustimmung der von ihr zu Ueberwachenden nöthig habe, wenn sie wegen mangelhafter Wirk-

samkeit der bisherigen Aufsicht eine Aenderung für nöthig findet. Selbst in Beziehung auf das Placet kann ein Zweifel nicht stattfinden. Die Zweckmässigkeit oder Unzweckmässigkeit der ganzen Einrichtung wird weiter unten ausführlicher besprochen werden; hier daher nur die Bemerkung, dass wenn der Staat durch missbräuchliche Anwendungen der Kirchengewalt zur Einführung oder Verschärfung der vorgängigen Einsicht aller kirchlichen Verordnungen veranlasst sein sollte, er hiezu im Wege der einseitigen Gesetzgebung berechtigt wäre. Eine Mitwirkung bei den inneren Angelegenheiten der Kirchen hat er allerdings auch dann nicht und nicht auf diesem Wege zu beanspruchen, und es mag gerathen sein, möglichste Sicherung hiergegen zu gewähren; allein die Feststellung, und somit auch die Aenderung, der Bedingungen, unter welchen eine in seinem Gebiete und unter seiner Hoheit befindliche Corporation Statuten und Zwangsnormen erlassen kann, ist Sache des Staatsorganismus. Niemand wird der Staatsgewalt ein solches Recht streitig machen gegenüber von den Gemeinden, von autonomen Ständen u. s. w. Warum also bei den Kirchen? Einer ständischen Thätigkeit wird es übrigens hier nur bedürfen, wenn etwa ein förmliches Recht eine Abänderung erlitte. — Als zweifelhaft dagegen erscheint allerdings die Berechtigung zu einseitiger Aenderung bei dem einer Kirche oder ihren Beamten bisher vom Staate, und zwar innerhalb seiner Sphäre, eingeräumten positiven Rechte und Auszeichnungen. Dass diesen die Eigenschaft der Wohlerworbenheit zukommt, ist wohl unbestreitbar, und es kann folglich von einer willkürlichen Beseitigung nicht die Rede sein. Nun ist zwar allerdings richtig, dass eine Veränderung mit wohlerworbenen Rechten Einzelner oder moralischer Personen nicht bloss mit deren freier Zustimmung möglich ist, vielmehr theils in den dazu geeigneten Fällen Expropriation oder eine andere Form des Staatsnothrechtes (mit oder ohne Entschädigung) Platz greifen kann, theils die Gesetzgebung einen neuen Rechtsstand schaffen mag. Allein in den meisten der hier in Frage stehenden Fälle wird es an den rechtlichen Voraussetzungen zur Anwendung jener Enteignungsmassregeln fehlen. Expropriation ist in der Regel nicht anwendbar, weil die betreffenden Rechte keinen Geldwerth haben; anderweitiges und formloseres Zugreifen des Staates aber muss strenge auf solche Verhältnisse beschränkt bleiben, wo ein Nothrecht in der That durch eine dem Staate drohende bedeutende Gefahr gerechtfertigt ist, eine Annahme, welche hier nur selten eintreten wird. Was aber die Entziehung der verliehenen Rechte durch ein Gesetz betrifft, so ist allerdings die formelle Berechtigung nicht zu beanstanden, und es mag dieser Weg eingeschlagen werden, wenn entweder kein anderer zum Ziele führt oder sich die bisherigen Berechtigten durch üble Benützung einer Berücksichtigung unwürdig erzeigt haben. Allein es ist ein hartes Mittel, welches wo möglich vermieden werden sollte. Desshalb erscheint es

denn gerathen, in den fraglichen Fällen eine Unterhandlung mit den Kirchen und eine Vereinbarung wenigstens in erster Linie eintreten zu lassen, und zur einseitigen Gesetzgebung erst zu greifen, wenn kein billiges Ergebniss erlangt werden kann. Die Aussicht auf diesen Hinterhalt ist ohnedem geeignet, den Kirchenbehörden ein allzu starres Festhalten als unzweckmässig erscheinen zu lassen. Dass im Uebrigen, wenn es zu Gesetzen kömmt, Mitwirkung der Stände eintritt, ist selbstverständlich.

Wie es sich nun aber immer mit dieser letzteren Klasse von Feststellungen auf dem Gebiete der Staatsthätigkeit verhalten mag, jeden Falles ist so viel sicher, dass Veränderungen solcher Normen, welche dem Staate im Innern der kirchlichen Gesellschaften und in Beziehung auf deren eigene Angelegenheiten irgend eine Mitwirkung einräumen, nur mit freier Zustimmung der verfassungsmässigen Kirchenbehörden vorgenommen werden können. Hier sind also Unterhandlungen unerlässlich und Vereinbarungen in Vertragsform der richtige Ausdruck. Nur wenn der Staat ein bisher ausgeübtes und mit keiner Gegenleistung an die Kirche verknüpftes Recht einfach aufgeben wollte, würde eine Willenserklärung von seiner Seite ausreichen, da er doch zu einer Geltendmachung nicht angehalten werden könnte. Ob die Volksvertretung bei dem Abschlusse einer Vereinbarung mitzuwirken hätte, käme natürlich auf den Inhalt des zu ändernden Verhältnisses an, und zwar denselben sowohl bemessen nach seiner rechtlichen Kraft als nach seiner Wichtigkeit.

IV.

Die einzelnen Bestimmungen.

Eine sehr wesentliche Vorfrage, welche vor allem Eingehen in Besonderheiten erledigt sein muss, ist die: ob in einem paritätischen Lande — wie ein solches hier vorausgesetzt ist — gleiche Bestimmungen für das Verhältniss zu den beiden grossen Kirchen zu treffen seien, oder ob etwa auf die Verschiedenheiten des Organismus der katholischen und einer protestantischen Kirche Rücksicht genommen und ein sachlich verschiedenes Recht für beide aufgestellt werden soll?

Unzweifelhaft bestehen zwischen diesen beiden Kirchen bedeutende Verschiedenheiten auch in Beziehung auf ihre Stellung zum Staate. — Vor Allem ist eine protestantische Kirche als äussere Organisation abgeschlossen mit dem Staatsgebiete; sie ist immer eine Landeskirche. Sie gehört allerdings einer der grossen Ausbildungen des Protestantismus an, namentlich also in Deutschland dem lutherischen Bekenntnisse, dem reformirten oder der Union beider, und hängt dann mit den gleichartigen Kirchen derselben

Auffassung in anderen Ländern geistig, d. h. in Lehre und Wissenschaft, näher zusammen; allein sie bildet mit ihnen keine Gemeinschaft in der äusseren Gestaltung, ist nicht von einer ausserhalb der Staatsgrenzen ihren Sitz habenden Gewalt abhängig, hat von keiner solchen Gewalt eine Unterstützung zu erwarten. Die in einem Staate befindliche katholische Kirche dagegen ist nur ein Bruchstück einer grossen über die ganze Erde verbreiteten Einheit. Sie kann zwar (obgleich auch das Gegentheil stattfinden mag) in Beziehung auf eine untergeordnete Eintheilung, — als Bisthum oder Erzbisthum, — mit dem betreffenden Staate zusammenfallen; allein selbst dann ist sie immer nur ein unselbstständiger Theil eines Ganzen, und es befinden sich namentlich ihre obersten Gewalten im Auslande. Es steht also auch hinter einer nicht zahlreichen katholischen Landeskirche eine grosse Organisation und eine gewaltige geistige Macht, welche einem unmittelbaren Einflusse des concreten Staates nicht unterliegt. — Sodann bildet bei einer protestantischen Kirche die Gesellschaftseinrichtung keinen wesentlichen Theil der religiösen Gemeinschaft. Nicht nur mag sie leicht in einzelnen Punkten auch aus äusseren Gründen geändert werden, sondern sie kann sogar nach ganz verschiedenen Systemen geordnet sein, z. B. presbyterisch oder als Consistorialverfassung, ohne dass das Dogma dadurch berührt würde. Die katholische Kirche aber hat eine ganz gleichförmige, auf unveränderlichen Geboten beruhende Verfassung, an welcher in bedeutenden Punkten gar nichts, selbst in untergeordneten nur sehr selten und als theuer zu erkaufende Vergünstigung geändert wird. Oertliche Wünsche oder Bedürfnisse oder ein Verlangen des Staates kommen nicht in Betracht. — Ferner kann wenigstens in einer protestantischen Kirche das Staatsoberhaupt zu gleicher Zeit auch die höchste kirchliche Stellung einnehmen als oberster Landesbischof, sogar (freilich unentschuldbarerweise) wenn er der Kirche persönlich gar nicht angehört[1]). In solchen Fällen ist ein Widerspruch zwischen den Bestrebungen des Staates und denen der Kirche gar nicht denkbar. Für die katholische Kirche ist auch der mächtigste Fürst nur ein Laie und der Kirchengewalt unterworfen, der protestantische Fürst ein Ketzer, und die Kirche hat, wie bekannt, gar sehr ihren eigenen Willen, welcher sehr verschieden sein kann von dem eines Staatsoberhauptes. — Endlich hat die katholische Kirche Einrichtungen

1) Im Uebrigen dürfte es doch sehr an der Zeit sein, dass dieses geradezu absurde und überdiess für die protestantischen Kirchen unwürdige Verhältniss aus der Welt verschwinde. Dass ein Katholik mit Recht und Sinn nicht oberster Landesbischof einer protestantischen Kirche sein kann, ist doch gar zu einleuchtend. Entweder ist es nur ein Schein und Wort; dann ist die Stellung nicht ehrenvoll für einen Fürsten. Oder es will wirklich eine Gewalt ausgeübt werden; dann entsteht eine religiöse Beeinträchtigung der schlimmsten Art. Die Einrichtungen des früheren Herzogthums Württemberg während des 18. Jahrhunderts so wie die itzt noch im Königreich Sachsen geltenden geben Beispiele der richtigen Ordnung der Dinge an die Hand.

von grosser Bedeutung, welche in den protestantischen Kirchen ganz fehlen; so namentlich die geistigen Orden.

Die Folgen dieser verschiedenen Gestaltungen für den Staat sind sehr fühlbar. Während Schwierigkeiten hinsichtlich des Verhältnisses der Regierung zu einer protestantischen Kirche verhältnissmässig sehr selten und noch weit seltener von einer bedenklichen Art sind, steht die katholische Kirche fest geschlossen, unwandelbar und mit einem sehr starken Rückhalte jedem weltlichen Regimente gegenüber; sie macht nicht nur viel grössere Ansprüche auf Selbstständigkeit und Einfluss, sondern sie vermag auch grosse und nachhaltige Kräfte in einen Kampf zu führen. Eine richtige Feststellung der Grenzen des staatlichen Rechts ist also doppelt nöthig, die Aufrechterhaltung doppelt schwierig.

Dennoch folgt aus diesen Verschiedenheiten des Verhaltens und der Macht der beiden Landeskirchen noch keineswegs für einen paritätischen Staat die Nothwendigkeit einer zweifachen Gesetzgebung zur Reglung seiner rechtlichen Stellung gegenüber von ihnen. Die Aufgabe ist in beiden Fällen dieselbe, nämlich die Feststellung der Rechte des Staates gegenüber von einer Religionsgesellschaft innerhalb seines Gebietes. Welche innere Einrichtung eine solche Gesellschaft hat, ist von keiner Bedeutung für das was der Staat, als die souveräne Einheit des Zusammenlebens, verlangen kann und verlangen muss. Da er die Bestimmungen aus seinem Wesen und seinem natürlichen Rechte nimmt, so ist es für deren Form und Inhalt gleichgültig, ob innerhalb einer Kirche andere Ansichten bestehen oder nicht. Im letzteren Falle ist kein Widerspruch vorhanden, in jenem wird er nicht beachtet. Da die Vertheidigungsstellung unter allen Umständen mit Rücksicht auf die stärkste möglicherweise ins Feld zu bringende Angriffskraft bemessen werden muss, so folgt gegenüber von der schwächeren Kirche nur, dass man sich ohne Noth auch gegen sie vorgesehen hat, was sie aber nicht weiter berührt, weil sie in ihrer gerechtfertigten Selbstständigkeit durch die Staatsmassregeln überhaupt nicht betroffen wird. Das Schlimmste, was geschehen kann, ist, dass vielleicht eine Bestimmung als allgemein gültig im Gesetze ausgesprochen wird, welche auf die eine der Kirchen keine Anwendung erleidet aus Mangel an einem Gegenstande; ein formaler Fehler, welcher nicht der Rede werth ist. Mit Einem Worte: dasselbe Kirchengesetz könnte allerdings nicht für verschiedene Kirchen gegeben werden; wohl aber dasselbe Staatsgesetz gegenüber von verschiedenen Kirchen. Und zu diesen mehr negativen Gründen gegen eine Verdopplung der staatlichen Gesetze kommt überdiess noch eine gewichtige positive Erwägung. In einem paritätischen Lande ist es von grossem Werthe, die beiden Kirchen und ihre Angehörigen von Seiten des Staates rechtlich vollkommen auf denselben Boden zu stellen und sie ganz gleich zu behandeln.

Bei einer doppelten Gesetzgebung ist diess natürlich schwieriger, und es ist sogar schon das blosse Bestehen von zweierlei Gesetzen ein thatsächlicher Widerspruch mit der Gleichstellung.

Das Ergebniss ist somit, dass allerdings nur Ein Gesetz zur allgemeinen Reglung des Verhältnisses von Staat und allen in seinem Gebiete vorhandenen Religionsgesellschaften zu erlassen ist. Erfordert je ein Nebenpunkt, welcher nur eine der Kirchen berührt, eine eigene Bestimmung, so kann diess zu jeder Zeit durch eine abgesonderte und untergeordnete Norm geschehen.

Eine Abtheilung der nachstehenden Erörterungen in solche, welche die Staatsgewalt selbst betreffen, und in diejenigen, welche Rechtsverhältnisse der einzelnen Bürger zu regeln bestimmt sind, wird zur Deutlichkeit der Uebersicht beitragen.

A. Verhältniss der Staatsgewalt zu den Kirchen.

1.

Anerkennung der beiden Landeskirchen und ihres Zweckes so wie Bestimmung ihrer rechtlichen Stellung im Staate.

Es versteht sich von selbst, dass sich vor Allem der Staat klar auszusprechen hat über seine Anerkennung des Daseins und des Zweckes der beiden grossen Kirchen, in welche sich seine Bürger getheilt haben, und über die rechtliche Stellung, welche er denselben in Beziehung auf sich und seinen Organismus anweist. Diess ist die Grundlage jedes weiteren sicheren Verfahrens, ohne deren richtige und unzweifelhafte Feststellung es an einem Ausgangspunkte für die Einzelnbestimmungen, an einem Anhalte zur Beantwortung entstehender Streitfragen und an einer festen Stellung bei Streitigkeiten immer fehlen wird. Auch ist es gerathen, gleich hier zu erklären, in wie ferne diesen beiden Kirchen etwa ein Vorrang vor anderen Religionsgesellschaften gegeben werden will, und dass sie in den Augen des Staates, und so weit von seinem Handeln die Rede sei, einander völlig gleichgestellt sein sollen. Ihr ganzes Verhältniss wird auf diese Weise alsbald abgerundet und Beweisführungen entrückt, welche auf anderen Anschauungen beruhen.

Es bedarf aber zu einer völlig genügenden Feststellung dieser Art nur weniger allgemeiner Sätze, indem sich die Folgerungen unangreifbar von selbst ergeben. Völlig genügend ist es nämlich, wenn gesetzlich ausgesprochen wird: der Staat erkenne die beiden Kirchen als in seinem Bereiche zu Recht bestehend an; gebe ihnen die Stellung und die Befugniss öffentlicher Corporationen; räume ihnen überall in seinem Gebiete öffentlichen Gottesdienst nach ihren besonderen Cultvorschriften ein, und erkläre sie für vollkommen gleichgestellt und gleichberechtigt

in allen äusseren Lebensverhältnissen, namentlich in Beziehung auf die staatliche und die bürgerliche Rechtsordnung. — Die Folgerungen aus diesen Principien ergeben sich im Allgemeinen für jeden Staats- und Rechtskundigen ohne weitere Auseinanderlegung von selbst, und man mag ihre Geltendmachung ruhig bis zum einzelnen Anwendungsfalle aufschieben. Nur wenige Punkte bedürfen einer näheren Besprechung zur richtigen Auffassung und Beurtheilung.

In der Anerkennung der beiden Kirchen als öffentliche Corporationen spricht der Staat seine Bevorzugung derselben gegenüber von andern etwa vorhandenen Religionsgesellschaften aus, welche er zwar (s. darüber sogleich unten) ebenfalls zu dulden hat, wenn sie mit den Gesetzen vereinbar sind, die er aber weder für bedeutend noch für wünschenswerth genug erachtet, um ihnen besondere Vorzüge einzuräumen. Solchen muss er wohl, wenn sie Bestand gewonnen haben, die gewöhnlichen Befugnisse einräumen, welche das bürgerliche Recht juristischen Personen zuschreibt; allein nur jene hebt er auf eine höhere Stufe. Er will wenigstens seiner Seits eine unnöthige und dann manchfach nachtheilige Vervielfältigung von Religionsgesellschaften nicht fördern, und erachtet die auf der bestehenden Gesittigungsstufe seines Volkes vorhandenen vernünftigen religiösen Bedürfnisse durch die beiden grossen Kirchen für befriedigt. — Unter dem Rechte einer »öffentlichen« Corporation ist nun aber die Anerkennung des Staates zu verstehen, dass die beiden Kirchen in ihrer Gesammtheit und in ihrem spezifischen Organismus zu allen erlaubten Zwecken zu Recht bestehen; dass ihnen sämmtliche, nicht etwa besonders ausgenommene, Befugnisse zukommen, welche das Recht des Landes einer juristischen Person zutheilt, namentlich das Recht der Untheilbarkeit; dass die von ihnen verfassungsmässig aufgestellten und ihrer Verfassung gemäss befolgten Zwecke nicht nur als erlaubt betrachtet seien, sondern dass sie auch die öffentliche Gewalt in denselben schützen und ihre dazu bestimmten Anstalten in besondere Obhut nehmen werde; dass das Bekenntniss zu einer derselben vereinbar sei mit der ganzen staatsbürgerlichen Stellung eines Unterthanen; endlich dass die von den Beamten der beiden Kirchen ausgehende Akte als öffentliche Akte zu betrachten seien. Es werden also durch diese Einräumungen die beiden Kirchen zwar nicht zu Staatsanstalten gemacht, (was sie nicht sind, und nicht sein wollen und sollen;) wohl aber werden sie aus der Reihe der zu minder wichtigen Zwecken bestehenden oder minder wünschenswerthen Vereine herausgehoben und erhalten in dem Organismus des Zusammenlebens eine befestigte und eine ehrenvolle Stellung. Möglich allerdings, dass die eine oder die andere Kirche einer solchen ehrenden Anerkennung nicht erst zu bedürfen glaubt, und dass sie dem Staate für das, was sie nur als Pflichterfüllung von seiner Seite und als selbstverständlich ansieht, keinen besonderen

Dank weiss: der Ausspruch im Gesetze darf desshalb doch nicht unterbleiben. Theils ehrt sich der Staat selbst durch denselben; theils und hauptsächlich werden Zweifel über das Bestehen der rechtlichen Eigenschaften nur auf diese Weise abgeschnitten.

Dass jeder kirchliche Verein Gottesverehrung zum Zwecke hat, ist zweifellos; allein nicht gleichbedeutend damit ist, dass er diesen Gottesdienst ungehindert vom Staate öffentlich vornehmen darf. Bekanntlich sind die Gesetzgebungen eben nicht selten, nach welchen es gewissen Kirchen nicht gestattet ist, ihren Gottesdienst in jeder ihnen beliebigen Weise zu halten. Theils sind sie beschränkt hinsichtlich der Theilnahme an den Versammlungen, so dass sie nicht das Recht haben, denselben Jeden anwohnen zu lassen, welcher sich, ohne dem Vereine anzugehören, einfinden will. Theils ist es kirchlichen Vereinen nicht gestattet, irgendwie äusserlich auf ihren Gottesdienst aufmerksam zu machen, z. B. denselben durch die herkömmlichen Zeichen anzukündigen, ausserhalb des Versammlungsortes gottesdienstliche Handlungen vorzunehmen, u. dgl. Wenn also einer Kirche das Recht des öffentlichen Gottesdienstes zusteht, so hat sie damit die Befugniss, nicht nur Jedem den Zutritt zu ihren religiösen Handlungen zu gestatten, sondern auch diese in der Weise und an Orten vorzunehmen, welche ihrem Ritus entsprechen, welche sie als geeignet zur Theilnahme und zum Eindrucke erachtet, und welche zu benutzen sie berechtigt ist. Namentlich ist in dem Rechte einer unbeschränkten Oeffentlichkeit auch die Befugniss inbegriffen, in solchen Gemeinden, in welchen bis jetzt kein Gottesdienst dieser Art stattfand, einen solchen einzurichten, (natürlich mit ihren eigenen Mitteln und ohne Beeinträchtigung der bisher daselbst bestehenden Kirchengemeinden oder deren einzelnen Angehörigen.) Ueber das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines Bedürfnisses hat auch lediglich die betreffende Kirche, nicht aber der Staat oder gar die andere Kirche zu urtheilen. Von einer unbeschränkten Freiheit des Gottesdienstes wäre ja nicht die Rede, wenn er nur an bestimmten Orten ausgeübt werden könnte. Auch verlangt die vollständige Gleichberechtigung der beiden Corporationen, dass sie sich nicht hindern dürfen, ihren Gottesdienst öffentlich zu halten und die dazu nöthigen Einrichtungen zu treffen.

Was endlich die gesetzliche Feststellung völliger Gleichberechtigung betrifft, so ist allerdings ein besonderer Ausspruch des Gesetzes nicht unbedingt nothwendig. Wenn die beiden Kirchen ohne weitere Unterscheidung neben einander genannt und in dieselbe Stellung zum Staate eingesetzt sind, so folgt allerdings unbestreitbar daraus, dass sie auch gegenüber von einander ganz gleichberechtigt und ebenbürtig sein sollen. Wenn nämlich beide als öffentliche Corporationen ohne weiteren Unterschied anerkannt sind, so folgt auch daraus, dass keine berechtigt ist, der andern

das rechtliche Dasein zu bestreiten und sie oder ihre Angehörigen grundsätzlich niederer zu stellen als sich selbst. Jeder Kirche ist natürlich unbenommen, sich für die vorzüglichste, wo nicht für die einzig heilbringende Religionsgesellschaft zu halten; und sie mag auch immerhin, da dadurch Niemandes entgegenstehende Ansicht verhindert und kein wirkliches Recht gekränkt wird, Solches von sich öffentlich rühmen, wenn sie es für gut findet. Allein aus dieser Selbstschätzung darf sie kein Recht ableiten auf irgend eine Beeinträchtigung Andersdenkender, und keinen im äusseren Leben irgendwie geltend zu machenden Vorzug vor anderen gleich anerkannten Vereinen beanspruchen. Der ausschliessliche Besitz der Wahrheit und der Seligmachung ist Sache des Glaubens, aber nicht des Rechtes; die Ueberzeugung davon mag Beruhigung gewähren, aber keine Ansprüche auf höhere weltliche Geltung. Dennoch erscheint eine ausdrückliche Anerkennung der Parität von Seiten des Staates als zweckmässig, weil dadurch jeder Zweifel und Streit beseitigt wird, ein Nachtheil aber aus der Erklärung nicht folgen kann. Dass der Ausspruch da sogar nothwendig wäre, wo die Gleichheit bisher noch nicht bestanden hätte, versteht sich ohnedem von selbst.

2.

Das Verhältniss des Staates zu andern Religionsvereinen.

Die den beiden grossen Kirchen gewährte Stellung im Staate und zu demselben ist eine zweckmässige und verdiente Anerkennung ihrer Bedeutung und Nützlichkeit; allein sie ist ihrem Wesen nach kein Privilegium; und diess zwar weder in dem Sinne, dass überhaupt andere Religionsgesellschaften gar nicht vom Staate geduldet werden dürften, noch auch nur so, dass weiteren Kirchen nicht dieselbe Stellung gegeben werden könnte, wenn der Staat diess für zweckmässig und gerecht erkennen würde. Die katholische Kirche und eine bestimmte Art der protestantischen Kirchen erschöpfen die Möglichkeit eines gemeinschaftlichen religiösen Lebens keineswegs; vielmehr ist es lediglich eine thatsächliche Frage, ob noch weitere Religionsgesellschaften im Lande bestehen; im Falle ihres Vorhandenseins aber wird es zur wichtigen Aufgabe für den Staat, auch zu diesen in ein richtiges Verhältniss zu treten.

Es ist somit zu untersuchen: erstens, welche gesetzliche Bestimmungen überhaupt hinsichtlich der Bildung neuer religiöser Gesellschaften passend erscheinen? und zweitens, wie sich der Staat zu thatsächlich vorhandenen anderweitigen Vereinen, als den beiden Landeskirchen, verhalten soll?

In erster Beziehung ist in einem Rechtsstaate die Frage schon durch dessen Wesen und durch seine allgemeine Aufgabe entschieden. Gewissensfreiheit ist (wie hier ohne weiteren Beweis als zugegeben angenommen

werden kann) eines seiner Grundrechte. Ausserdem hat aber eine volle dem Bürger hierin gewährte Freiheit auch noch die sehr beachtenswerthe Seite, dass die grossen Kirchen durch die Möglichkeit eines Austrittes aus ihrem Verbande ohne staatliche und bürgerliche Nachtheile gegenüber den Bedürfnissen und Wünschen ihrer Angehörigen von einer Haltung abgewarnt werden, welche diesen ein Ausscheiden wünschenswerth erscheinen lassen könnte. Nur bei einem unlösbaren Bannrechte ist starre Verschlossenheit gegen berechtigte Forderungen und eigensüchtiges Festhalten von Missbräuchen nachhaltig durchführbar. Auch ein unverständiger Trotz gegen den Staat wird bei voller Freiheit des Ausscheidens der damit Unzufriedenen weit bedenklicher. — Die Folge hiervon ist denn aber, dass zu zwei durchgreifenden Sätzen gerathen werden kann und muss. Erstens, die Bildung neuer religiöser Vereine ist zu jeder Zeit und ohne Beschränkung in Beziehung auf Personen oder Oertlichkeit zu gestatten. Zweitens, der Staat darf sich keinerlei Einmischung oder Verbot in Betreff der Lehre bei solchen neuen Vereinen vorbehalten, sondern hat die Feststellung von Dogma, Kultus und Organisation lediglich den Betreffenden zu überlassen, und nur zu verlangen, dass die Verfassung und das Bekenntniss einer neuen Religionsgesellschaft den Staatsgesetzen und der Sittlichkeit nicht widerspreche.

Die Richtigkeit dieser Principien ist unschwer zu zeigen.

Dass sie genug Freiheit geben, wird nicht bestritten werden wollen. Der Staat gewährt jeder religiösen Ueberzeugung eine freie Stätte, und behält weder sich selbst ein Urtheil über die Wahrheit und Vernünftigkeit einer neuen Lehre vor, noch gestattet er den ältern Kirchen eine andere Bekämpfung, als eine sich auf rein geistigem Gebiete haltende. Der Bürger mag sich nach seiner freien Ueberzeugung in Glaubenssachen und Gottesdienst trennen und verbinden, ohne vom Staate gehindert oder wegen einer Handlung dieser Art vernachtheiligt zu werden. Und auch die beiden allein vorbehaltenen Gründe eines Veto, nämlich Widerspruch mit den Gesetzen des Staates und Unvereinbarkeit mit den Sittengesetzen, können nicht als unbillige und zu weit gehende Beschränkungen erklärt werden. — Was die Sicherstellung der Staatseinrichtungen betrifft, so wäre eine Erlaubniss, sich mit den Landesgesetzen nach Belieben in Widerspruch zu setzen, nichts Geringeres, als eine Selbstaufgebung der eigenen Zwecke und des berechtigten Daseins des Staates; zum Mindesten die Gestattung von bedenklichen Organisationen, mit welchen ein beständiger Kampf vorauszusehen wäre; die Anerkennung von Staaten im Staate. Ueberdiess bestünde ein schreiender und durch nichts begründeter Widerspruch mit der doch unzweifelhaften Aufrechterhaltung der Gesetze gegenüber von den grossen und alten Kirchen. Sollte es sich also wirklich begeben, dass eine im Lande neu entstehende Religion unvereinbar mit der Staatsordnung wäre, und dass sich ihre Be-

kenner nicht zu einer Anpassung ihrer Lehre verstehen wollten: so könnte doch vernünftigerweise kein Zweifel sein über die Wahl zwischen dem Bestehen des Staates mit seinen der Mehrzahl entsprechenden Zwecken und Einrichtungen, und der Gründung einer neuen Gesellschaft. Wäre der Eifer der Anhänger der letzteren so gross, dass sie ihren Glauben der Verfassung des Heimathlandes vorzögen, so würde es ihnen nicht schwer werden, sich einen Aufenthalt zu suchen, in welchem sich ihre Ueberzeugung nicht als unvereinbar erwiese mit dem Bestehenden. Eine Minderheit kann nach keiner Freiheitstheorie, wie ungemessen sie sein mag, das Recht beanspruchen, die Mehrheit in ihrem Rechte und in ihren Einrichtungen zu stören. Nichts aber wäre überflüssiger, als sich mit der Einwendung zu quälen, dass die fragliche Bestimmung auch dann hemmend entgegentreten könnte, wenn selbst die Mehrheit der Bevölkerung sich zu einem neuen Glauben bekennen wollte. Theils ist wohl sehr geringe Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses; theils würde, wenn der Fall je einträte, ein solcher überwiegender Theil der Bevölkerung immer auch die nöthige Veränderung der Gesetze bewerkstelligen können, welche seiner religiösen Ueberzeugung im Wege ständen. — Eher vielleicht könnte die Bedingung angefochten werden, dass eine neue religiöse Gesellschaft nicht im Widerspruche mit der Sittlichkeit sein dürfe. Nicht ohne einen Schein von Berechtigung lässt sich nämlich fragen, welcher Kanon der Sittlichkeit denn einen Massstab der Beurtheilung geben solle? Das Sittengesetz sei in einem Rechtsstaate in keiner Norm zusammengefasst und verkündet; und mehr als wunderbar wäre es, wenn der Staat die Lehre einer bestimmten philosophischen Schule als gebietende Norm aufstellte. Und welcher denn? Wolle aber die Sittenlehre einer bestimmten Kirche als Massstab genommen werden, so entstehe nicht nur wieder die Frage, welcher Kirche dieses Recht gegeben werden wolle; sondern es würde auch die Zugrundlegung einer bestimmten religiösen Moral ein Verbot jeder neuen kirchlichen Lehre und Gestaltung, welche mit dieser bevorzugten Kirche nicht übereinstimmte, zur Folge haben. Eine solche Herrschaft einer bestehenden Kirche wäre dann aber mit Gewissensfreiheit in geradem Widerspruche. Dennoch muss auf der Bestimmung bestanden werden. Praktisch ist es in der That keinem Zweifel unterworfen, dass eine kirchliche Lehre nicht geduldet werden kann, welche den Geboten der Sittlichkeit grundsätzlich zuwider ist, und welche somit ihren Anhängern nicht nur das Recht geben will, unsittlich zu handeln, sondern ihnen sogar die Pflicht dazu auferlegt. Die bürgerliche Gesellschaft beruht zum mindesten eben sowohl auf Sittlichkeit als auf Staatsgesetz, und eine sittliche Anarchie führt sie eben so gewiss, wenn auch vielleicht langsamer, zur Auflösung, als eine legale. Auch sind überhaupt Unsittlichkeit und Religion unvereinbare Begriffe. Die Religion mag die Sittengebote

verstärken und ihnen durch Hinweisung auf göttlichen Willen neue Stützen geben; allein ein Widerspruch mit ihnen beweist ihre eigene Unhaltbarkeit und einen Mangel an innerer Berechtigung. Sie ist keine Religion, sondern ein Unfug unter der Maske einer kirchlichen Lehre. Aus einem Stillschweigen über die Berechtigung des Staates zur Beseitigung einer unsittlichen Religion könnten also schwere Missstände entstehen, und die Regierung wäre machtlos gegen offenbar Unerträgliches. Auch kann die Erwägung beruhigen, dass häufig in Gesetzen eine gleich unbestimmte Beziehung auf das Sittengesetz vorkömmt, ohne dass daraus je ein Nachtheil entstünde. Die Erfahrung zeigt, dass die entscheidenden Behörden einen Widerspruch mit der Sittlichkeit nur da annehmen, wo nach der allgemeinen Auffassung gebildeter Menschen eine Handlung in der That eine unzulässige und schädliche ist.

Aber auch hinsichtlich des nothwendigen Schutzes für den Staat ist ohne Zweifel bei den vorgeschlagenen Grundsätzen hinreichend gesorgt. Principiell soll kein Widerspruch einer neuen Religionsgesellschaft mit der Verfassung und mit den Gesetzen gestattet sein. Im concreten Falle aber kann darüber niemals ein Zweifel sein, ob ein religiöses Dogma oder eine kirchliche Einrichtung einem Gesetze zuwiderläuft, oder nicht. Die Gesetze sind bekannt und veröffentlicht; die Uebung derselben ist leicht nachzuweisen. Und jeden Falles ist es der Staat, und nicht die fragliche Gesellschaft, welchem das entscheidende Urtheil zusteht. Auch versteht sich von selbst, dass der Staat nicht verpflichtet wäre, Gesellschaften anzuerkennen, welche gar keinen religiösen Charakter hätten und nur den Namen und Schein einer Kirche annehmen wollten, um andere Zwecke zu verfolgen, als gemeinschaftliche Gottesverehrung. Solche blieben den gewöhnlichen Gesetzen über das Vereinsrecht unterworfen. — Der einzige Nachtheil, welcher etwa befürchtet werden könnte, wäre eine allzugrosse Vervielfältigung von Secten. Diess hätte zwar unmittelbar keine Bedeutung für die Staatsgewalt; allein es lässt sich nicht läugnen, dass die dadurch entstehende Zersplitterung der wirthschaftlichen und der geistigen Kräfte manchfach schädlich wäre für das Volksvermögen und selbst für die Gesittigung. Die Vorgänge in den Vereinigten Staaten beweisen diess hinlänglich; und es soll auch das Uebel keineswegs unterschätzt werden. Es ist jedoch mit Bestimmtheit zu erwarten, dass in dem hier vorgeschlagenen Systeme eine solche übermässige Vervielfältigung der Religionsgesellschaften nicht eintreten wird. Die Verhältnisse sind wesentlich verschieden von den amerikanischen. Bei der festen Begründung und der staatlichen Begünstigung der beiden grossen Kirchen ist eine Trennung von denselben und ein freiwilliges Eintreten in ein minderbegünstigtes Verhältniss nur bei sehr gewichtigen Veranlassungen wahrscheinlich. Solche nicht zu geben, liegt in dem eigenen Interesse der

beiden Landeskirchen. Die Sitte, welche eine Ausscheidung aus den grossen Kirchen nicht als anständig betrachten wird, thut dann das Uebrige.

Was nun aber die zweite Hauptfrage betrifft, wie sich der Staat zu den thatsächlich vorhandenen kleineren Vereinen (zu deren Verbot also kein gesetzlicher Grund vorlag) zu verhalten habe: so ist oben bereits bemerkt worden, dass die den beiden grossen Kirchen gegebene Stellung kein ausschliessliches Vorrecht derselben sein soll. Es ist somit der Staat an sich keineswegs gehindert, auch andere Religionsgesellschaften, wenn er es passend und billig findet, in ein gleiches oder annäherndes Verhältniss zu sich zu setzen; und in Ausnahmefällen, wenn nämlich ein solcher kleinerer Verein als ganz besonders löblich erscheint, mag es immerhin geschehen. In der Regel ist aber kein Grund dazu vorhanden. Bei aller Anerkennung der Gewissensfreiheit besteht doch keine Veranlassung, solche theils nur eine kleine Anzahl von Landesangehörigen umfassende, theils der christlichen Grundlage unserer Staaten und der allgemeinen Gesittigung ferner stehende Gesellschaften mit positivem Vorrechte auszustatten. Es ist ihnen gemeinschaftlicher Gottesdienst gestattet, und sie sind wegen ihres besonderen Glaubens anderen Bürgern nicht nachgestellt; damit ist den Forderungen der Gerechtigkeit und der Humanität Genüge geleistet. Nur versteht es sich von selbst, dass jeder solchen Gesellschaft, sobald sie einmal fest begründet ist und eine Sicherheit darbietet, dass nicht bloss eine vorübergehende Aufwallung oder eine muthwillige und unnachhaltige Drohung vorliegt, das gewöhnliche bürgerliche Corporationsrecht zu verleihen ist. Es ist dasselbe Bedingung einer regelmässigen Ordnung ihrer Angelegenheiten, erspart ihnen viele überflüssige Mühen und Umwege, und sichert auch Dritte im privatrechtlichen Verkehre mit ihnen. Ein Nachtheil für den Staat kann aber niemals daraus entstehen.

3.
Die selbstständige Besorgung der kirchlichen Angelegenheiten durch die Kirchen.

Wie immer sich nun aber der Staat sei es zu den grossen Landeskirchen sei es zu den kleineren Vereinen stellen mag in Beziehung auf deren Einordnung in den einheitlichen Organismus, unter allen Umständen hat er sie als frei und unabhängig anzuerkennen in ihren eigenen Angelegenheiten. Gemeinschaftliche Religionsübung ist nicht Sache des Rechtsstaates, sondern der dazu eigens bestimmten Vereine; diese bestehen aus zurechnungsfähigen und zur Besorgung ihrer Interessen tauglichen Menschen, sie haben die nöthigen Mittel selbst aufzubringen: also muss ihnen auch freies Gebahren überlassen sein. Und zwar mit allen rechtlichen und thatsächlichen Folgerungen, so weit diese auch gehen mögen. Gemeinschaftlicher

Gottesdienst setzt vor Allem ein Dogma voraus; seine Ausbildung, etw auch Aenderung, ist Sache der betreffenden Kirche, nicht des Staates, (so ferne nicht etwa bei neuen Satzungen die Bewahrung der Staatsgesetze und der Sittlichkeit in Frage kämen.) Gottesdienst erfordert Organe der Gemeinde, vielleicht Vorsteher derselben mit ausschliessenden Rechten. Ihre Bestellung, Ordnung, Bildung, Stellung in der Gemeinde ist eine Angelegenheit derselben, nicht des Staates. Jeder Verein bedarf einer Disciplin und einer Gesellschaftsgewalt zur Aufrechterhaltung derselben. Auch hier ist es Sache der Gemeinde und nicht des Staates, das Nöthige zu beschliessen und auszuführen. Endlich kann namentlich ein grösserer und lange dauernder Verein nicht ohne Besitz verschiedener Art bestehen; die Beischaffung und Verwaltung desselben ist seine eigene Angelegenheit. Hierzu kommt noch in der katholischen Kirche die Einrichtung und Erhaltung eigener religiöser Anstalten ausserhalb des gewöhnlichen Gottesdienstes, namentlich der geistlichen Orden und Klöster.

Der Grundsatz, dass alle diese Angelegenheiten in jeder Kirche nach ihren eigenen Satzungen und Anstalten frei und selbstständig besorgt werden dürfen, somit ohne Theilnahme des Staates und ohne Einfluss desselben auf die einzelnen Handlungen, ist ein grosser und sehr weit greifender. Das Princip ist aber richtig, sobald weder von einem völligen Aufgehen des Staates in der Kirche, noch von einer Beherrschung des religiösen Lebens und seiner Formen durch den Staat die Rede sein kann und will. Die Gewährung entspricht einer lauten Forderung der neueren Zeit, welche zwar nicht verkennt, dass der Einmischung des Staates in die religiösen Angelegenheiten manches Gute zu danken war, allein sich nun in Selbstthätigkeit und Selbstverantwortlichkeit vorgeschritten genug fühlt, um die nicht mit Nothwendigkeit in den Thätigkeitskreis des Staates gehörigen Angelegenheiten durch die Betheiligten selbst besorgen zu lassen, welche also auch hier Freiheit fordert. Auch ist einleuchtend, dass eine Kirche erst dann, wenn sie ganz ungehemmt ihren Grundsätzen und Einrichtungen thatsächlichen Ausdruck geben kann, in ihrer ganzen Bedeutung für ihre Angehörigen und für die Gesittigung aufzutreten vermag. Allerdings wird diese religiöse Freiheit, wie jede andere, auch ihre Nachtheile haben; die kirchlichen Strömungen, und somit Handlungen, werden keineswegs immer bloss Wahrheit und Vernunft enthalten; namentlich ist mit Bestimmtheit zu erwarten, dass der Staat bald da bald dort mit kirchlichem Gebahren in Widerstreit gerathen und in Kämpfe mit Kirchengewalten verwickelt werden wird; und es wäre geradezu thöricht, von der grösseren Ungebundenheit nur Vortheile zu erwarten. Allein im Ganzen ist doch die gesetzliche Freiheit das richtigere und zuträglichere Verhältniss.

Es ist jedoch nöthig, dass man sich eine Reihe von nothwendigen Folgerungen klar macht, um zu wissen, was man zugiebt.

Vorerst ist unzweifelhaft, dass die Einräumung der Freiheit und Selbstständigkeit, da wo sie bisher noch nicht bestand, im ersten Augenblicke wesentlich verschieden wirken wird in der katholischen und in der protestantischen Kirche. Die erstere hat einen vollständig ausgebildeten Organismus, welcher mit dem Augenblicke der ausgesprochenen Freiheit in vollständige Thätigkeit treten kann und wird. Behörden, Normen, Verfahrensweisen bestehen in anerkannter Gültigkeit und Bedeutung, und das ganze System kann alsbald fungiren. Anders in einer protestantischen Landeskirche. Hier wird in der Regel ein enges Verhältniss mit der Staatsregierung unterbrochen, ohne dass schon von selbst die itzt ausschliesslich regierende kirchliche Behörde gegeben wäre. Es ist also eine neue Verfassung unerlässlich, und es muss, da Solches wohl nicht im Augenblicke möglich ist, zunächst irgend ein vorläufiger Zustand geordnet werden.

Wenn sodann die Kirchen als selbstständige und vom Staate ganz verschiedene Corporationen anerkannt sind und dieselben ihre Angelegenheiten nach Gutdünken ordnen, so versteht es sich von selbst, dass nun auch der Staat keinerlei Ausgaben für dieselben mehr bestreitet, ausser wo etwa eine besondere rechtliche Verbindlichkeit vorliegt. Sehr leicht werden sich also zur Bestreitung rein kirchlicher Ausgaben eigene Umlagen als nothwendig herausstellen und mag dann auch eine eigene Steuerverwaltung der einen oder der anderen Kirche neben der des Staates entstehen. Der Staat, und zwar sowohl die Regierung allein als auch diese gemeinschaftlich mit der Volksvertretung, wird freilich mit dieser Angelegenheit nichts zu thun haben, sondern dieselbe in jeder Kirche nach deren Verfassung zu regeln sein; allein übersehen darf doch nicht werden, dass durch die Selbstständigkeit die Möglichkeit, wo nicht die Nothwendigkeit, weiterer pecuniärer Forderungen der Kirchen an ihre Angehörige herbeigeführt werden wird.

Auch nach vollständiger Ausscheidung der Kirchen aus der Verwaltung des Staates bleiben natürlich manchfache Beziehungen zwischen beiden. Es ist daher, drittens, nothwendig, dass die Regierung ein geeignetes Organ zu diesen Verhandlungen habe. Sache der Staatsregierung ist es, diese Behörde nach Massgabe ihrer Bedürfnisse und sonstigen Einrichtungen zu bestimmen; den Kirchen steht in diese innere Angelegenheit des Staates keinerlei Einsprache zu. Namentlich ist klar, dass der Staat keine Verpflichtung hat, zur Wahrung seiner Rechte gegenüber von den Kirchen eine besondere Behörde für jede derselben zu errichten, oder auch nur bei den Personalbesetzungen confessionelle Rücksichten zu nehmen. Die

Entscheidung dieser Fragen ist lediglich Sache der Zweckmässigkeit, und von einem Rechte der Kirchen, dass sich der Staat in den ihn betreffenden Fragen von eigenen Behörden für jede Kirche und nur von Männern eines bestimmten Bekenntnisses berathen lasse, kann keine Rede sein.

Es giebt allerdings, endlich, Staaten, welche den Grundsatz aussprechen, (den z. B. das französische Staatsrecht seit Jahrhunderten festhält,) dass ihnen die Verpflichtung obliege, jedem Unterthanen den Genuss der Segnungen seiner Kirche zu sichern. Es möchte aber in der That schwer sein, nach eingeräumter Selbstständigkeit eine solche Verpflichtung oder auch nur Berechtigung nachzuweisen. Eine unmittelbare Folge hiervon ist denn nun aber, dass Landesangehörige, welche mit den Leistungen ihrer Kirche nicht zufrieden sind, z. B. über mangelhafte Pastoration klagen, sich lediglich an die Kirchenbehörde um Abhülfe zu wenden haben, und dass in jeder Kirche je nach deren spezifischen Verfassung in solchen Fällen verfahren wird. Ein Eingreifen des Staates in die Leistungen einer Kirche ist seine Aufgabe nicht, ob sich etwa auch Nachtheile aus seiner Unzuständigkeit ergeben möchten. Inwieferne diese Erwägung namentlich in protestantischen Kirchen neue Einrichtungen zur Folge haben kann, z. B. die Einführung einer erweiterten und berechtigteren Vertretung der Genossen gegenüber von der Gewalt, ist eine verwickelte Frage, deren Lösung sehr weit aussehend sein kann. Jedenfalls wird es nicht Sache der Staatsgesetzgebung sein, darüber zu berathen.

Ein in menschlichen Dingen und namentlich in der Ordnung staatlicher Angelegenheiten erfahrener Mann wird sich allerdings darüber nicht wundern, dass eine im Grundsatze richtige und im Ganzen auch wohlthätige Massregel nicht ohne eine Beigabe von unliebsamen Folgen ist; allein wenn etwa bei der Menge ein allmäliges Hervortreten dieser, und vielleicht noch weiterer, Nachtheile der kirchlichen Selbstständigkeit mit Missbehagen aufgenommen wird, so ist es auch nicht zu verwundern.

4.

Die Stellung der kirchlichen Vereine zu den Staatsgesetzen.

Je freisinniger der eigene Zweck kirchlicher Vereine anerkannt, ihre allgemeine Stellung im Organismus des Zusammenlebens geordnet und ihr unabhängiges Gebahren mit den eigenen Angelegenheiten ausgesprochen ist: desto nothwendiger ist es nun aber auch, alsbald für die Aufrechterhaltung der obersten Gewalt des Staates und für den Gehorsam der Kirchen und ihrer Beamten sowie einzelner Genossen in weltlichen Dingen zu sorgen. Berechtigte Freiheit soll eingeräumt, nicht aber Anarchie gepflanzt werden; das religiöse Leben sei seinen eigenen Bedürfnissen und Strömungen anheimgegeben, allein die bürgerliche Ordnung und die zur

Verfolgung der übrigen Lebensaufgaben erforderliche Einrichtung muss daneben in ihrer ganzen Wirksamkeit bestehen bleiben. — Es ist daher unerlässlich, den Satz aufzustellen, dass die Kirchen, deren Anstalten und Diener in allen bürgerlichen und staatsbürgerlichen Beziehungen den Staatsgesetzen unterworfen seien; und es muss dieser Grundsatz namentlich noch in der Anwendung ausgesprochen werden, dass die eigene Verfassung einer Kirche oder die von ihr ausgehenden Verordnungen sie niemals berechtigen können, Befugnisse in Anspruch zu nehmen, welche mit der Hoheit des Staates oder mit den Staatsgesetzen im Widerspruche stehen.

Es darf darüber kein Zweifel obwalten, dass der Staat keiner Kirche in Beziehung auf sein Wesen und seinen Wirkungskreis eine Gleichstellung oder gar eine Obergewalt einräumt, sondern vielmehr für weltliche Dinge die Unterordnung auch dieser Corporationen und ihrer Angehörigen unter den allgemeinen Organismus des Staates ausgesprochen ist.

Wenn der Staat die Kirchen als selbstständige Corporationen mit selbstgewählten Zwecken und Mitteln erkennt, und wenn er, (obgleich sicherlich nicht unbetheiligt dabei,) keinerlei Einfluss auf Dogma, Kultus, Organisation und Disziplin der Kirchen beansprucht: so ist er um so mehr berechtigt und selbst genöthigt, seine Stellung genau zu bezeichnen und sein eigenes Gebiet frei zu halten von Eingriffen. Im Nothfalle hat er sein Dasein und seine Souveränität mit der ganzen Vollgewalt der ihm zustehenden Mittel zu vertheidigen; und es werden dann ohne Zweifel auch einer Regierung, welche nichts Weiteres verlangt als ihr Recht, und die den Glauben, die Gewissensfreiheit und den Kult der Bürger unangetastet lässt, Volk und Stände getreu zur Seite stehen. Nichts kann aber klarer sein, als das richtige Verhältniss. Die Kirchen mögen glauben und lehren über das Verhältniss des Menschen zu Gott, was sie für gut befinden und wahr erachten; die äussere Anordnung des Zusammenlebens der Menschen ist nicht ihre Sache. Ihr Reich ist nicht von dieser Welt; sie haben dem Kaiser zu geben was des Kaisers ist; und es ist einleuchtend, dass es kein geordnetes Zusammenleben der Menschen und keine Erreichung der Zwecke des irdischen Daseins gäbe, wenn ein Widerspruch gegen die Gesetze des Staates berechtigt wäre. Und eben so klar ist, dass desshalb ein Unterthan nicht aufhören kann zum Gehorsam verpflichtet zu sein, weil ihm etwa Glaubensgenossen einen höheren Rang in ihrer Gesellschaft oder eine besondere Würde beilegen. Der Staat mag aus Berücksichtigung der Anschauungen zahlreicher Bürger und in Erkennung nützlicher Leistungen solchen Stellungen von Kirchenoberen auch in seinem öffentlichen Rechte einen Platz einräumen, (was er gar nicht schuldig wäre;) allein nichts geht weniger daraus hervor, als dass er seinen eigenen Zweck und die zu dessen Erreichung nothwendigen Mittel aufgiebt oder auch nur aufgeben kann.

Die Sache hat nur Eine Schwierigkeit, aber allerdings eine bedeutende. Durch die aufgestellten Grundsätze wird dem kanonischen Rechte der katholischen Kirche die Anwendbarkeit versagt, soweit dasselbe auf bürgerlichem oder staatlichem Gebiete Bestimmungen enthält, welche den Landesgesetzen zuwiderlaufen, was bekanntlich in sehr vielen und höchst wichtigen Punkten der Fall ist. Allein gerade diese Unanwendbarkeit eines für die jetzigen Verhältnisse unpassend gewordenen, weil auf einer völlig verschiedenen Welt- und Staatsanschauung beruhenden, überdiess von einer fremden Gewalt ausgehenden Rechtes, muss ausgesprochen und aufrecht erhalten werden. Die Kirche wird natürlich den Anspruch auf Gültigkeit dieser Gesetze nicht aufgeben; allein diess ist so wenig ein Grund der Anerkennung für den im Kerne seines Daseins bedrohten und selbst geläugneten Staat, dass er im Gegentheile um so bestimmter zur Festhaltung seines Rechtes aufgefordert ist. Es ist möglich, dass ein heftiger und langdauernder Streit entbrennt; der Mässigung, der Kraft und dem Rechte wird der Sieg bleiben[1]).

Kaum der Bemerkung bedarf es zum Schlusse noch, dass namentlich auch das kirchlichen Bedürfnissen gewidmete Vermögen den Staatsgesetzen, in Sonderheit jenen über öffentliche Abgaben und Lasten unterliegt. Eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung hierüber wäre gar nicht nothwendig,

1) Es ist nicht unsere Sache, der römischen Curie Rath zu geben, und sie würde einen solchen von uns nicht annehmen. Allein die Bemerkung ist doch wohl an der Stelle, dass es eine höchst zweifelhafte Politik ist, auf Forderungen zu bestehen, welche der ganzen Entwicklung der menschlichen Gesittigung und den daraus folgenden Nothwendigkeiten und Thatsachen zuwider sind. Das kanonische Recht ist das, in seiner Folgerichtigkeit und ursprünglichen Zweckmässigkeit bewundernswerthe, Recht einer dualistischen Theokratie mit überwiegender geistlicher Gewalt. Es war vollständig an der Stelle unter den Weltanschauungen des Mittelalters. Es ist aber in seinem innersten Wesen unvereinbar auf die seit Jahrhunderten allmälig entwickelte itzige Auffassung der Menschen vom Lebenszwecke und auf den aus dieser mit innerer Nothwendigkeit hervorgegangenen Rechtsstaate der Itztzeit. Ob dieser letztere an sich besser oder schlechter ist, höher oder tiefer steht, als die Theokratie, ist ganz gleichgültig, so ferne es sich von der Anwendbarkeit von Gesetzen handelt, welche unvereinbar sind mit seinen Grundgedanken und mit allen seinen einzelnen Einrichtungen. Es besteht itzt nun einmal und ist allein itzt möglich. Die Folge jener unerfüllbaren Forderungen kann daher keine andere sein, als ein heftiges Widerstreben gegen die Macht, welche sie aufdrängen will; und zwar nicht etwa nur von Seiten Solcher, welche dem Katholicismus nicht angehören und für welche also das päbstliche Gesetz und Verlangen ohnedem keine Auctorität hat, sondern von den eigenen Gläubigen, welche unvorsichtigerweise in eine Collision ihres ganzen Denkens, Handelns und Bestrebens mit kirchlichem Gehorsam gebracht werden. Der schliessliche Erfolg kann nicht zweifelhaft sein; und noch der geringste Schaden für die Curie wird die endlich klar vorliegende Unmöglichkeit der Durchführung von Befehlen sein, welche eine sich als unfehlbar ausgebende Gewalt hartnäckig erlassen hatte. Die Aufnahme der Gültigkeit des kanonischen Rechtes in die verschiedenen Concordate war ein verhängnissvolles Verkennen des Möglichen, also ein entschieden politischer Fehler, welchen die nichtssagende Beschränkung auf „canones nunc vigentes" ohne nähere Bezeichnung derselben und ohne Sicherung gegen beliebige Wiederbelebung der für die itzigen Verhältnisse ungeheuerlichsten Sätze in keiner Weise milderte. Gegen eine solche Längnung des Bestehenden ist nur entschiedene Zurückweisung möglich, das starre: „sit ut est, aut non sit" ist nicht nur gefährlich sondern geradezu selbstmörderisch. Nicht der Gegner, sondern gerade der Freund des Katholicismus hat daher am meisten Ursache es zu beklagen.



wenn nicht bis in die jüngste Zeit herunter die römische Curie für alles katholisches Kirchengut Abgabenfreiheit als Grundsatz in Anspruch genommen und eine Besteuerung nur als eine Begünstigung aus Grund der Zeitläufe eingeräumt hätte. Hier mag es also immerhin nützlich sein, Princip dem Principe gegenüber zu stellen, und nichts als vorübergehendes Geschenk anzunehmen, worauf ein auf dem Standpunkte des Staates unbestreitbares Recht besteht.

5.

Die Besetzung der Kirchenämter.

Die Ernennung der Kirchenbeamten durch die Kirchen selbst ist eine der unmittelbarsten Folgen der erklärten Selbstständigkeit.

Ueber die Bedeutsamkeit der daraus für den Staat sich ergebenden Folgen darf man sich aber keinen Täuschungen hingeben. Unzweifelhaft entgeht dem Staate durch die Beseitigung jedes Einflusses auf diese Stellenbesetzung ein bedeutendes Machtelement, und es ist sogar möglich, dass sich in dem Klerus der einen oder der anderen Kirche eine Opposition bildet, welche nicht nur dem Staate bei einer Aufrechterhaltung seiner Rechte gegenüber von den Kirchen geschlossen gegenüber steht, sondern auch in rein politischen Dingen, z. B. bei Wahlen, Einfluss ausübt. Je fester die Organisation einer Kirche ist, je strenger die Gesetze über den Gehorsam des Klerus gegen seine Oberen, je bedeutender endlich die Aussichten in einer Kirche zu hohen Stellen und Ehren sind, desto bedeutsamer ist eine solche Gestaltung der Dinge. Es ist unmöglich, ein- für allemale zu bestimmen, welche Folgen auf die Dauer solche geschlossene Organisationen innerhalb des Staates aber ausserhalb seiner Wirksamkeit haben werden, namentlich in einem paritätischen Lande, wo also nothwendigerweise das Staatsoberhaupt einer der Kirchen nicht angehört, und schon dadurch leichter eine Gegenüberstellung sich bildet. Die Geschichte bietet keine genügenden Beispiele, um Schlüsse daraus zu ziehen, da die wenigen Fälle, in welchen ein solches Verhältniss besteht, noch zu neu sind, um bereits ihre verschiedenen Seiten vollständig entwickelt zu haben, früher aber in allen Staaten, selbst in solchen, welche einer Kirche einen sehr grossen Einfluss einräumten, der Regierung wenigstens ein wesentlicher Antheil an der Besetzung der geistlichen Aemter, namentlich der höchsten, zustand, oder auch noch jetzt zusteht. Diejenigen Fälle, welche bis itzt am beweisendsten sind, nämlich Belgien und Irland, scheinen allerdings zu zeigen, dass durch die völlige Selbstständigkeit der Kirchen bei Ernennung ihrer Geistlichen ein neues und zwar ein sehr beachtenswerthes Element in der Gesellschaft und im Staate entsteht, welches einem unmittelbaren Einflusse der Regierung wenig zugänglich ist und wohl in Berechnung genommen werden muss

sowohl bei den inneren, als auch zum Theile bei den äusseren Angelegenheiten. Freilich darf nicht unbemerkt gelassen werden, dass in den beiden genannten Ländern die Verhältnisse nicht normal waren, und zwar aus doppeltem Grunde. Einmal, weil in beiden die katholische Kirche nach langem leidenschaftlichstem Kampfe und fast mit offener Gewalt in ihre unabhängige Stellung gebracht wurde, der in dem Streite erzeugte Geist aber nothwendig denselben überlebte. Zweitens, weil überhaupt die Entwicklung des ganzen Verhältnisses in eine Zeit grossen Aufstrebens der katholischen Kirche und namentlich ihrer hierarchischen Gewalt fiel, was bekanntlich überall auch für die Haltung der Geistlichkeit von dem grössten Einflusse war. Diess wird nicht immer so sein, sondern auch wieder eine andere Strömung eintreten.

Wie ihm aber immer sei, jedenfalls ist ein Vorbehalt besonderer Rechtstitel zu einzelnen Ernennungen, also namentlich auch des Patronatrechtes, nur wenig geeignet die Sachlage zu ändern. Auch in solchen Fällen bleibt der Kirchengewalt eine bedeutende Mitwirkung, da ihr die geistige Einsetzung zusteht; hauptsächlich aber hat die Regierung bei Vergebung von Patronatpfarreien doch immer nur eine Auswahl unter dem Klerus, wie er sich nun einmal ausbildet durch gemeinschaftliche Erziehung und Bildung, durch die für Alle gleiche Disciplin und Unterordnung, durch den gemeinschaftlichen Corporationsgeist. Diese Ansprüche mögen also bewahrt werden, da sie einmal zu Recht bestehen; aber von einer grossen Bedeutung für die Kräftigung der Stellung des Staates sind sie kaum.

Eben so wenig vermag durch ein Strafgesetz über Missbrauch geistlicher Gewalt in der Hauptsache, nämlich in der ganzen Gesinnung und Haltung eines Klerus, etwas Wesentliches zu Gunsten eines Staatseinflusses bewirkt werden. Ein solches Strafgesetz ist allerdings nothwendig, und es wird gehörigen Ortes Näheres über ein solches gesagt sein; allein es ist einleuchtend, dass durch Strafen besten Falles nur eben einzelne auffallende Missbräuche und Unfertigkeiten abgestellt werden können, keineswegs aber der Regierung eine andere Stellung zu den Kirchen verschafft wird. Eine Strafgewalt verschafft noch keineswegs eine Zuneigung oder freiwillige Mitwirkung.

Dessen ungeachtet kann man nicht für Verwerfung oder auch nur wesentliche Abänderung des Grundsatzes sein. Er ist eine logische und gegenüber von der katholischen Kirche eine praktische Nothwendigkeit; und das einzige Mittel zur Gewinnung eines Ersatzes ist, dass die Staatsgewalt durch vollkommen loyales Verfahren in allen Verhältnissen zu den Kirchen sich Vertrauen bei den Kirchengenossen im Allgemeinen erweckt, und dass sie überhaupt durch Schutz jedes Rechtes, durch Begünstigung jeder gesetzlichen Freiheit, kurz durch untadelhafte Erfüllung ihrer Pflichten, Ansehen

und Dankbarkeit verdient. Der Verlust eines bestimmten materiellen Einflussmittels muss ersetzt werden durch einen gesteigerten allgemeinen sittlichen und politischen Einfluss. So wird zwar die Aufgabe der Regierung eine schwierigere sein; allein die Ueberwindung der Schwierigkeit kommt dem Volke durch wohlthätige Regierungsweise zu gute.

Folgt nun aber aus dieser Nothwendigkeit, den Kirchen die Ernennung ihrer Beamten im einzelnen Falle zu überlassen, auch das Aufgeben jeder allgemeinen Forderung von Seiten des Staates in Betreff der zur Versehung eines geistlichen Amtes im Lande erforderlichen Eigenschaften? Sollen die Kirchen wählen können, wen sie wollen, sollte auch noch so Vieles und Gegründetes gegen die Person vorliegen, und welches immer das Vaterland, die Bildungsstufe, der bisherige Lebensgang des Mannes gewesen sein möchte? — So viel folgt schon nicht aus dem Grundsatze; und überdiess tritt hier wohl einer der Fälle ein, in welchen die Annahme des gemischten Systemes ein Verlassen der äussersten Folgerungen gestattet.

Aus dem Grundsatze folgt allerdings, dass der Staat der Kirche keine bestimmte Person für ein zu besetzendes Amt aufdrängen, und dass er im Allgemeinen sie auch nicht hindern kann, den ihr Beliebigen zu wählen. Es folgt ferner, dass die Kirche, so weit ihre Angelegenheiten gehen, das Mass und die Art der zu deren Besorgung erforderlichen geistigen Befähigungen festzusetzen hat, endlich dass sie sich von dem Vorhandensein derselben nach ihrem Gutbefinden überzeugen mag. Es folgt, dass sie eine Stufenfolge der Aemter, Berücksichtigung des Dienstalters u. dgl. zu bestimmen berechtigt ist. Allein es folgt aus dem Grundsatze der selbstständigen Aemterbesetzung nicht, dass eine Kirche befugt ist, einer Person, welche nach den Staatsgesetzen das Recht gar nicht hat sich im Lande aufzuhalten und in demselben eine Beschäftigung zu betreiben, eines ihrer Aemter zu übertragen und ihn dadurch dem Staate gegen die Gesetze und gegen das allgemeine Aufnahmerecht des Staatsoberhauptes aufzudrängen. Es ist kein logisch nothwendiger Schluss aus jenem Grundsatze, dass sie einem schon wegen Verbrechens dem Strafgesetze verfallenen oder erwiesen unehrenhaften Menschen ein Amt übertragen darf, welches der Staat als ein öffentliches anerkennt und als solches besonders schützt und ehrt. Es ist keine unabweisbare Folge, dass die Kirche auch solche zu Geistlichen ernennen kann, welche die ihnen gesetzlich oder vertragsmässig obliegenden Geschäfte für den Staat zu besorgen nicht im Stande sind. Wenn also auch richtig ist, dass der Staat nicht etwa unter dem Vorwande eigenen Rechtes oder allgemeinen Bedürfnisses Ausschliessungs-Kategorieen aufstellen darf, welche thatsächlich den Kirchen das Ernennungsrecht wieder nehmen würden: so ist doch eben so unzweifelhaft, dass diese auch bei Aemterbesetzungen vom Gehorsame gegen die allgemeinen Gesetze nicht befreit sind.

Die Annahme eines gemischten Systemes aber macht es möglich, in Beziehung auf den vorliegenden für das allgemeine Wohl sehr wichtigen Gegenstand Einrichtungen eintreten zu lassen, bei welchen sich der Staat beruhigen kann, und die doch den Kirchen keine Hindernisse in wesentlichen Rechten bereiten. Gerade hier ist ein Fall, wo es billig erscheint, wenn für die vom Staate eingeräumten Vortheile ihm auch anderer Seits Einräumungen gemacht werden. Es kann dieses Verlangen um so weniger Anstand finden, als die vom Staate in seinem Interesse zu stellenden Verlangen zu gleicher Zeit im wohlverstandenen Vortheile der Kirchen liegen.

Es sind aber drei Punkte, welche einer Reglung bedürfen, theils durch einseitiges Gesetz des Staates, theils mittelst eines Uebereinkommens mit den Kirchen. Dieselben sind: die Staatsangehörigkeit der zu Kirchendiensten zu Berufenden; die wissenschaftliche Bildung der Geistlichen; die bürgerliche und staatliche Unbescholtenheit der zu Ernennenden.

Was nun zuerst den Besitz der Staatsangehörigkeit betrifft, so versteht sich die Vorschrift, dass nur ein durch Geburt oder durch besondere Aufnahme im Staatsbürgerrechte Befindlicher ein Kirchenamt innerhalb des Staates bekleiden könne, eigentlich von selbst. Der Staat hat das allgemeine Recht, Ausländern den Aufenthalt im Lande zu gestatten oder zu verweigern. Wenn er nun nicht dulden will, dass ihm Ausländer durch einen Act einer Kirchengewalt aufgedrängt werden können, und wenn er ein für allemal verlangt, dass wer eine bleibende wichtige Stellung im Lande bekleide, ihm auch angehören, seinem Regenten, seiner Verfassung und seinen Gesetzen den Eid der Treue geschworen haben müsse: so ist er vollkommen in seinem Rechte, und verlangt auch nur Billiges. Diess aber um so mehr, als fast unlösliche Kollisionen entstehen müssten, wenn einer Seits ein Ausländer nicht mehr im Lande geduldet werden wollte, anderer Seits er aber im Besitze eines Benefiziums und vielleicht einer Seelsorge bliebe. Auch ist es nur vernünftig, wenn verlangt wird, dass der Geistliche keine fremdartigen Sitten und Lebensanschauungen habe, mit den Bedürfnissen des Volkes und dessen Bildungsgrad nicht unbekannt sei. Eine Absperrung gegen fremde Vorzüglichkeit und eine Verhinderung der Kirchen, sich die ihnen nothwendigen besonderen Kräfte frei zu verschaffen, ist dabei nicht zu besorgen. Der Staat wird einem unschädlichen und noch mehr einem ausgezeichneten Manne die Aufnahme in das Staatsbürgerrecht nicht leicht versagen. Ist aber die Anwesenheit eines bestimmten Fremden im Lande, und wäre es auch nur aus politischen Gründen, ausnahmsweise nicht wünschenswerth, so ist es auch ganz gut, wenn er ferne gehalten wird. Missbräuche sind allerdings möglich; allein nicht nur ist eine solche Möglichkeit kein Grund gegen ein nothwendiges Recht, sondern es ist überdiess sehr die Frage, ob nicht Missbräuche von Seiten der Kirchen weit eher zu

befürchten wären. — Dass es zur Feststellung dieser Bedingungen für die Bekleidung eines Kirchenamtes keiner Zustimmung der Kirchen, sondern nur eines Staatsgesetzes bedarf, versteht sich von selbst.

Nicht so einfach ist das Verhältniss hinsichtlich der wissenschaftlichen Bildung der Kirchenbeamten. Dass es Sache der Kirchen, und nur ihre Sache, ist, die kirchliche — sowohl wissenschaftliche als practische — Ausbildung ihrer künftigen Geistlichen zu bestimmen, unterliegt keinem Zweifel, und es ist aus diesem Grunde dem Staate auch nicht einmal ein Aufsichtsrecht oder eine Theilnahme an den Prüfungen u. s. w. einzuräumen. Allein anders verhält es sich mit der allgemeinen wissenschaftlichen Bildung, also mit den unter der Bezeichnung der philosophischen Fächer bekannten Kenntnissen und Anschauungen. In Beziehung auf diese hat der Staat ein doppeltes Interesse. Einmal ein umfassendes, freilich auch unbestimmteres, hinsichtlich der Gesittigung des Volkes überhaupt. Es kann ihm als Förderer der gesammten Lebenszwecke des Volkes nicht gleichgültig sein, ob eine so zahlreiche, über das ganze Gebiet verbreitete und sehr einflussreiche Klasse, wie die Geistlichen der grossen Kirchen sind, nur eine enge und vielleicht einseitige Fachbildung oder eine freie humane Weltanschauung hat; ob diese nur Priester oder auch gebildete Männer sind. Zweitens aber ist er unmittelbar betheiligt bei dem Vorhandensein bestimmter wissenschaftlicher Befähigung in Beziehung auf jene Geschäfte, welche er bei einer nicht vollständigen Trennung von der Kirche, also bei der Annahme eines gemischten Systemes, den Geistlichen überträgt mit Zustimmung der Kirchengewalten.

Ehe nun aber hierauf bestimmte Forderungen gegründet werden können, ist erst die Vorfrage zu erledigen: ob die Kirchen das dem Staate irgend Wünschenswerthe nicht von selbst und in Verfolgung ihrer eigenen Zwecke leisten, so dass weitere Massnahmen überflüssig erscheinen? — Diess ist denn allerdings schon von kirchlicher Seite, und zwar mit grosser Empfindlichkeit, behauptet worden [1]). Man hat jede Forderung fraglicher Art für unpassend, überflüssig und verkehrt erklärt, und ausserdem als eine Veranlassung zu gefährlichen Collisionen. Eine solche Anschauungsweise wäre jedoch offenbar nur da berechtigt, wo der Staat sich der Kirchenbeamten nie zu seinen Zwecken gesetzlich bediente, und umgekehrt grundsätzlich die Kirchenbeamten sich von jeder Leistung für bürgerliche und staatsbürgerliche Zwecke grundsätzlich ferne hielten. Wo dem aber nicht so ist, vielmehr eine Verbindung und Verwendung mit beiderseitigem Willen stattfindet, da ist es natürlich, dass auch der Staat die für seine Bedürfnisse erforderlichen Bedingungen stellt. Dieselben könnten von den Kirchen nur

1) S. Denkschrift des Erzbischofs von Freiburg betr. der Badischen Gesetzesentwürfe. Freib., 1860, S. 17.



in dem Falle beanstandet werden, wenn sie im Widerspruche mit den kirchlichen Lehren oder Bedürfnissen wären. Solcher Art ist aber die Forderung weiterer geistlicher Bildung, als bloss kirchlicher, offenbar nicht. Ein höherer Bildungsgrad kann auch für kirchliche Wirksamkeit nur förderlich sein. Eine Benützung der Geistlichen zu bürgerlichen Zwecken und eine Einwilligung derselben zu solcher Verwendung findet nun aber fast ausnahmlos wenigstens in deutschen Ländern statt. Die Geistlichen der Landeskirchen haben vorwiegenden Einfluss auf das gesammte Volksschulwesen; es ist ihnen die Führung der Standesbücher übertragen; auch in gerichtlichen Beziehungen leisten sie gesetzliche Hülfe, z. B. bei der Vorbereitung zum Eide. Davon nicht zu reden, dass der Staat beim Heere, bei Gefängnissen und Krankenanstalten Geistliche organisch verwendet, welche dann natürlich auch die entsprechenden Eigenschaften besitzen müssen. Die Kirchen aber fügen sich nicht nur diesen Verwendungen, sondern sie nehmen sie sogar eifrig in Anspruch, und würden die Entziehung der Staatsaufträge sehr ungerne sehen. Namentlich würden gewiss bittere Klagen über Zurücksetzung und Verletzung der Rechtsgleichheit geführt werden, wenn der Staat etwa nur der Hülfe der Einen Kirche sich bedienen wollte. Da nun aber für Besorgung aller dieser Geschäfte gewisse geistige Kräfte und Kenntnisse unentbehrlich sind, so ist auch die Berechtigung zu entsprechenden Forderungen von selbst gegeben. Hierzu kommen noch die allgemeinen Gesittigungsinteressen von Volk und Regierung.

In wie ferne aber gefährliche Collisionen aus so bescheidenen Forderungen sollten entstehen können, ist in der That nicht einzusehen. Der Staat verlangt natürlich nichts, was mit der kirchlichen Bildung unvereinbar ist; er will den Studienkurs und den Aufenthaltsort der jungen Theologen nicht vorschreiben; er mischt sich in die ganze Fachbildung nicht ein. Wenn also eine Kirche nicht ihrer Seits geflissentlich Streit sucht und jede auch die unverfänglichste Berührung mit der Regierung dazu gebraucht, so ist nichts zu besorgen. Sollte aber jemals ein solcher beklagenswerther Geist vorhanden sein, so wird auch die äusserste Verzichtleistung des Staates auf eigene Rechte und Interessen den Kampf nicht abwenden.

Wenn denn aber der Staat nicht schuldig ist, sich auf die Leistungen der kirchlichen Erziehung blindlings zu verlassen, so handelt es sich nun sowohl von dem Masse seiner Forderung, als von der Art der Durchführung und Sicherstellung. — In erster Beziehung kann nicht wohl ein Zweifel obwalten. Da angenommen werden darf, dass Unterricht in der Erziehungslehre schon einen Theil der Fachbildung der künftigen Geistlichen ausmacht, so ist nur noch die allgemeine wissenschaftliche Bildung zu verlangen. Der Geistliche soll in den gelehrten Vorkenntnissen, welche unsere Gesittigung vom geistig höher Stehenden verlangt, nicht zurückstehen; er soll kein

ungebildeterer Mann sein, als der weltliche Beamte, der Arzt u. s. w. Es muss also das auch für dieses verlangte Mass von Kenntnissen in den klassischen Sprachen, in Geschichte und Philosophie als Bedingung der Amtsfähigkeit verlangt werden. — Nicht so leicht ist eine Sicherstellung dieser Forderung zu bewerkstelligen, wenigstens da, wo das Fachstudium nicht an den allgemeinen Bildungsanstalten gemacht wird. Hier bleibt dann wohl, wenn der Zweck in der That und nicht vielleicht dem Scheine nach erreicht werden soll, nichts anderes übrig, als eine Vereinbarung mit den Kirchenbehörden über eine genügende Berücksichtigung auch jener Wissenschaften in den kirchlichen Erziehungsanstalten und über eine Theilnahme an den Prüfungen, so weit es sich von diesen allgemeinen Kenntnissen handelt. Einer etwaigen Weigerung von Seiten einer Kirche in eine solche Verständigung einzugehen würde der Staat, freilich mit mannchfachen Widerwärtigkeiten, dadurch begegnen können, dass er den Amtsantritt eines nicht nach seiner Forderung Gebildeten thatsächlich verhinderte.

Noch tiefer in die völlige Selbstständigkeit der Kirchen schneidet die Forderung des Staates ein, dass nur staatlich und bürgerlich unbescholtenen Männern ein Kirchenamt übertragen werden dürfe. Es stossen allerdings hierbei zwei Bedenken auf. Erstens, ob überhaupt der Staat berechtigt sei, von dem Dienste in unabhängigen Gesellschaften alle Diejenigen auszuschliessen, welche sich gegen ihn verfehlt haben? Zweitens, ob die Bestimmung so gefasst werden könne, dass Missbrauch ausgeschlossen sei? — In erster Beziehung unterliegt es keinem Zweifel, dass das Verlangen des Staates nicht zu rechtfertigen wäre, wenn das amerikanische System dem Verhältnisse der Kirchen zu Grunde läge. In solchem Falle würden selbst gerichtlich erwiesene und bestrafte Verbrechen von Verwendung durch Privatpersonen oder -Gesellschaften nicht ausschliessen, und es wäre Sache der Verwendenden, zu überlegen, in wie ferne solche Vorgänge eines Dieners mit ihrer eigenen Ehre und mit ihrem Nutzen vereinbar seien; der Staat aber hätte seine Rechte und Interessen gegen Wiederholungen von Verletzungen mit den auch sonst angewendeten Massregeln zu schützen. Allein diess ist nicht die Sachlage. Die beiden grossen Kirchen stehen angenommenermassen zum Staate nicht im Verhältnisse blosser Privatvereine. Wenn er ihnen nun aber eine mannchfach bevorrechtete Stellung einräumt, und namentlich ihren Beamten theils persönliche Privilegien gibt, theils öffentliche Geschäfte überlässt: so kann er nicht nur als billig verlangen, dass die Kirchen ihm nicht eine plumpe Feindseligkeit erweisen durch Uebertragung ihrer Aemter an Personen, welche seinen Gesetzen offenkundig entgegentraten; sondern er ist vollkommen berechtigt zu fordern, dass gegen die bürgerliche Ehrenhaftigkeit der von ihm bevorzugten und verwendeten Individuen nichts einzuwenden ist. Und es kommt

hierzu noch eine andere Erwägung. Auch wer kein Anhänger der Omnipotenz des Staates ist, muss doch einräumen, dass eine systematisch organisirte und jeder Einwirkung der Staatsgewalt ganz entzogene Feindseligkeit bedeutender Korporationen unvereinbar mit seinem Dasein wäre. Es ist nur nothwendige Selbstvertheidigung, wenn er sich ein Mittel hiergegen sichert. — Damit ist denn nun freilich das zweite Bedenken noch nicht beseitigt. Wenn der Regierung einfach und ohne alle weitere Begränzung die Befugniss zustünde, jeden ihr missfälligen Geistlichen aus dem ganz unbestimmten Grunde der Missliebigkeit von der ihm zugedachten Kirchenstelle auszuschliessen, so wäre das Recht der Aemterbesetzung, damit aber schliesslich auch die Selbstständigkeit der Kirchen ein blosser Schein. Das Recht zur Abwehr darf auch nicht umschlagen in die Möglichkeit, persönliche Abneigung oder theologische Antipathieen geltend zu machen. Es ist daher zum Mindesten nothwendig, dass die Regierung, wenn ihr eine beabsichtigte kirchliche Ernennung angezeigt ist, einen bestimmten Grund für ihre Ausschliessungserklärung mittheilt, und dass sich dieser ausschliesslich auf Thatsachen innerhalb des staatlichen oder bürgerlichen Lebenskreises bezieht, (worunter dann natürlich Verletzungen des konfessionellen Friedens vor Allem gehören.) Eine solche Auflage ist nicht beschwerlich; die Ursachen der Abneigung müssen ja klar vorliegen und lassen sich leicht angeben. Sie bringt auch die Regierung in keine unwürdige Stellung. An und für sich ist ein Nachweis, dass nicht unwillkürlich, sondern aus guten Gründen gehandelt werde, sicher nicht unpassend für den Staat; thut er doch dasselbe bei jeder Mittheilung von Entscheidungsgründen. Es wird aber auch die Regierung in keine ihr unwürdige Beweisführung gegenüber den von ihr Verworfenen verwickelt, indem es sich von selbst versteht, dass keine Verpflichtung für sie bestehen kann, sich über die von ihr mitgetheilten Gründe in eine weitere Verhandlung, sei es mit der Kirchenbehörde sei es mit dem betreffenden einzelnen Geistlichen, einzulassen und den Beweis der Wahrheit zu führen. Und dennoch gewährt die Nothwendigkeit der Angabe eines Grundes eine bedeutende moralische Sicherung gegen ungebührliche Versuche zur Beherrschung der Kirchen oder etwaige einseitige Idiosynkrasieen und fanatische Richtungen.

6.

Von religiösen Orden.

Zu den schwierigsten Bestimmungen über kirchliche Verhältnisse in paritätischen Ländern gehören unzweifelhaft die Feststellungen über religiöse Orden. Die Geschichte ist voll von Beispielen der bittersten Streitigkeiten und Schwierigkeiten, welche die Einführung oder die Aufhebung von Orden erzeugte, von Klagen über deren ungebührlichen Einfluss im

ganzen bürgerlichen Leben, von Verarmungen durch dieselben, sowie von harten an ihnen ausgeführten Beraubungen anderer Seits. — Grosse weltgeschichtliche Strömungen und gewaltige Ereignisse haben in den meisten europäischen Ländern die grosse Mehrzahl der einst so zahlreich vorhanden gewesenen Klöster beseitigt, in vielen Staaten dieselben sogar völlig vernichtet. In itziger Zeit, das heisst seit dem neuen gewaltigen Aufschwunge des Katholicismus, handelt es sich von der Wiederaufrichtung.

Kein Billiger, welcher Kirche er angehöre, kann sich verhehlen, dass gewichtige Gründe, theils mehr örtlicher theils allgemeiner Art, gegen die Wiedereinführung von Orden und Klöstern sprechen.

Oertlicher Art ist das Bedenken gegen sie in einem paritätischen Lande. Bekanntlich gehen die Anschauungen der beiden Konfessionen gerade in Beziehung auf religiöse Orden und auf Klöster entschieden auseinander. Während die katholische Kirche in denselben eine sowohl für die Gesammtheit als für die einzelnen Mitglieder der Vereine selbst heilsame Anstalt erblickt, ausserdem die kirchliche Politik in den Orden überhaupt, namentlich aber in einzelnen derselben, eine mächtige Stütze des bestehenden Organismus erkennt; entbehrt nicht nur die protestantische Kirche der ganzen Einrichtung, sondern es ist auch wohl das Bewusstsein ihrer einzelnen Genossen in keinem Punkte so übereinstimmend und so tiefgehend, als in der Ansicht, dass geistliche Orden (unter allen Umständen die von Männern) unnöthig und selbst in vielfacher Beziehung schädlich seien. Ausserdem werden bestimmte Orden mit ganz besonderer Ungunst betrachtet, weil ihnen eine grundsätzliche Feindseligkeit gegen den Protestantismus und ein Auftrag zu beständiger Bekämpfung desselben zugeschrieben wird. Eine Ausgleichung dieser Ansichten ist nicht zu erwarten so lange die beiden Konfessionen bestehen. Würde sich das Ordenswesen lediglich innerhalb der katholischen Kirche halten, und würde es auch in dieser nur auf dem Gebiete des Glaubens und des Gewissens sich bewegen, so müssten sich freilich die Protestanten ohne Weiteres in die ganze Einrichtung finden, wie antipatisch sie ihnen sein möchte; und auch der Staat hätte wenigstens in dieser Beziehung keinerlei Anlass oder Recht einzuschreiten und Bedingungen zu stellen. Allein dem ist nicht so. Es sind, wie bemerkt, wenigstens einzelne Orden, zur fortwährenden Bekämpfung der protestantischen Kirche bestimmt. Wenn es nun sicher auch jeder Kirche freistehen muss, ihre Lehre als die richtige und somit die Lehren anderer Kirchen als mehr oder weniger falsch darzustellen; wenn es ferner jeder Kirche unbenommen ist, Andersdenkende zu sich herüberzuziehen und sich dadurch zu vergrössern zu suchen: so darf diess doch in Ländern, welche mehrere vollkommen gleichberechtigte Kirchen besitzen, nicht in verletzender Weise geschehen, noch so dass der konfessionelle Frieden dadurch gestört wird. In paritätischen Ländern erscheint

somit das Vorhandensein eigener Gesellschaften, deren Zweck Bekämpfung und Vernichtung einer der im Lande eingebürgerten und gleichberechtigten Kirchen ist, als eine rechtliche und politische Unmöglichkeit, weil ein grundsätzlich organisirter innerer Krieg mit einem dazu bestimmten stehenden Heere. Eine solche Einrichtung läugnet thatsächlich einen wesentlichen Verfassungsgrundsatz und ist zu gleicher Zeit eine stehende Bedrohung und Besorgniss für die zu Bekämpfenden. Zehnfach aber steigt natürlich die Abneigung und die Besorgniss in solchen Ländern, deren Geschichte aus vielleicht nicht sehr ferner Zeit von wirklich erlittenen Nachtheilen berichtet. — Diesen Thatsachen, welche nun einmal nicht geändert werden können, muss Rechnung getragen werden und es kann in einem paritätischen Staate von beliebiger Einführung jeder Art von Orden gar nicht die Rede sein. Vereine, welche unvereinbar sind mit dem ungestörten Genusse der religiösen Rechte eines bedeutenden Theiles der Bevölkerung sowie mit dem inneren Frieden des Landes, welche grundsätzlich zu einem beständigen Vernichtungsstreite gegen eine vom Gesetze nicht nur anerkannte sondern als gleichberechtigt erklärte und selbst mit staatlichen Vorrechten ausgestattete Kirche bestimmt sind, können nicht bestehen; und es darf der katholischen Kirche mit allem Fuge die Forderung gestellt werden, dass sie das entsprechende Opfer bringe, falls es überhaupt eines ist.

Es sind aber auch noch einige andere, mit der konfessionellen Verschiedenheit nicht zusammenhängende, selbst in rein katholischen Ländern bemerkenswerthe Punkte, welche einem freien Gebahren der Kirche Hindernisse entgegensetzen.

Zunächst gibt es bekanntlich gewisse Orden, welche ein solches absolutes Gelübde der Armuth ablegen, dass sie auch für ihre Communitäten kein Eigenthum erwerben können und ihren Unterhalt lediglich durch milde Gaben gewinnen. Jeder mag nach Belieben über die zu einer solchen Lebensweise führende Weltanschauung urtheilen; allein ohne Verletzung Andersdenkender kann wohl die Behauptung aufgestellt werden, dass sich ein solches arbeitsloses und blos durch Almosen genährtes Dasein nur übel verträgt mit den in jedem wohlgeordneten Staate für den Staatsangehörigen, Katholiken sowohl als Protestanten, geltenden gesetzlichen Vorschriften über Bettel und unerlaubtes Umherziehen. Das Dasein von Bettelorden ist eine offenbare Anomalie in unsern itzigen staatlichen und sozialen Zuständen. Da nun überdiess jene Leistungen, durch welche das Vorhandensein dieser Orden vertheidigt zu werden pflegt, nämlich Aushülfe in der Seelsorge und theilweise im öffentlichen Unterrichte, bei der itzigen Ordnung der katholischen Kirchenverhältnisse kein Bedürfniss sind, vielmehr hiefür anderweitig und wohl nach der Meinung der Meisten weit besser gesorgt ist, so ist wohl auch für das Bestehen dieser Art von Mönchen kein zureichender Grund anzuführen.

Sodann ist nicht zu übersehen, dass andere Orden erfahrungsgemäss nicht selten in das den Bettelorden entgegengesetzte wirthschaftliche Extrem gerathen, insoferne sie allmählig einen übergrossen Besitz von Grundeigenthum erwerben und diesen dadurch dem freien Verkehre und dem Privateigenthume entziehen. Eine grosse Anzahl von reichbegüterten Klöstern ist, wie die Erfahrung nur allzu vieler Länder schon nachgewiesen hat, eines der grössten Hindernisse für ein volkswirthschaftliches Gedeihen. Das Aufblühen eines namhaften Theiles von Deutschland, von Frankreich u. s. w. ist unbestreitbar der Säcularisation der Klöster zuzuschreiben; und welcherlei Verdienste sich die Klöster in früheren Jahrhunderten um Anbau und um Förderung von Landwirthschaft und Gewerben erworben haben mögen, in der itzigen Entwicklung der sozialen Zustände sind sie lediglich ein Nachtheil in diesen Beziehungen geworden. Eine Wiedereinführung solcher Zustände wäre ein unverzeihlicher Missgriff, ein Anachronismus, welcher als lächerlich bezeichnet werden müsste, wenn er nicht schädlich wäre; und überdiess würde voraussichtlich Besitz grosser Güter in todter Hand alsbald Beschwerden und Aenderungsforderungen hervorrufen, welchen besser ganz vorgebeugt wird. Auch in dieser Beziehung kann also von einer unbedingten Freiheit nicht die Rede sein.

Mit allem diesem ist nun allerdings weder gesagt, dass in einem paritätischen Lande gar keine geistlichen Orden mehr bestehen dürfen; noch auch, dass eine der Regierung eingeräumte Berechtigung, Orden und einzelne Klöster nach ihrem Gutfinden zu gestatten oder zu untersagen, die Erlaubniss aber von beliebigen Bedingungen abhängig zu machen, das richtige Auskunftsmittel sei. Es lässt sich vielmehr fragen, ob denn nicht grundsätzliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Orden gemacht und schon gesetzlich die Voraussetzungen ausgesprochen werden könnten, unter welchen Orden eingeführt oder weitere Klöster eingeführter Orden errichtet werden dürfen; und es wäre für eine solche Ordnung der Angelegenheit anzuführen, dass dadurch Willkür entfernt und Veranlassungen zu Beschwerden vorgebeugt wäre. Bei reiflicher Erwägung muss man jedoch zu der Ueberzeugung gelangen, dass ein solches Verfahren hier nicht am Platze ist. Eine Aufzählung derjenigen Ordensregeln, welche als unvereinbar mit dem öffentlichen Wohle und mit dem Rechte der Staatsbürger zu bezeichnen wären, damit dann verbunden eine stillschweigende Billigung aller übrigen, lässt sich mit Sicherheit nicht bewerkstelligen. Es würde hierzu an ausreichenden und zuverlässigen Grundlagen fehlen. Es wäre ferner keine Gewähr dafür, dass die Statuten immer gehalten, dass spätere Weisungen, welche einem Orden ertheilt werden möchten, der Regierung immer bekannt würden. Es ist endlich zum Voraus nicht zu ersinnen, wie sich in dem paritätischen Lande die Verhältnisse thatsächlich gestalten, und ob sich nicht

etwa ganz unerwartete, in rein katholischen Ländern nicht vorkommende Nachtheile zeigen werden. Wären nun aber gesetzliche Bestimmungen ein für allemal gegeben, so wäre auch die Möglichkeit einer Abhülfe abgeschnitten, wie gross der Missstand und selbst die Gefahr sein möchte. Mit Einem Worte, es liegt hier einer der Fälle vor, in welchen nach den Umständen muss gehandelt werden können; und diess sogar in doppelter Richtung. Einmal muss es dem gewissenhaften Ermessen der Regierung überlassen bleiben, ob und welche klösterliche Anstalten sie unter den thatsächlich bestehenden Verhältnissen für vereinbar erachtet mit dem öffentlichen Wohle. Die nützlichen oder wenigstens nicht überwiegend schädlichen mag sie gestatten, wenn es verlangt wird, und zwar sowohl die Einführung überhaupt, als die weitere Ausbreitung der bereits vorhandenen; die schädlichen oder gefährlichen untersagt sie. Zweitens muss ihr das Recht zustehen, einen begangenen Missgriff wieder gut zu machen, wenn solcher durch die Erfahrung hervortritt; sie muss also selbst bereits eingeführte Orden wieder untersagen, die Auflösung ihrer Anstalten zu jeder Zeit anordnen können. Allerdings hat eine solche unbeschränkte Befugniss auch ihre Schattenseite; die Möglichkeit eines nicht wünschenswerthen Gebrauches ist nicht in Abrede zu ziehen. Allein theils bringt unzweifelhaft ein ungerechtfertigtes Versagen geringere Nachtheile, als ein schädliches und nicht wieder gutzumachendes Erlauben; theils kann wohl darauf gerechnet werden, dass in allen selbst nur zweifelhaften Fällen die Genehmigung nicht verweigert und noch weniger eine ertheilte Erlaubniss zurückgezogen werden wird. Die Rücksicht auf einen guten Theil der Bevölkerung und auf eine wohlorganisirte kirchliche Gewalt, mit welcher vermeidbare Streitigkeiten nicht werden geführt werden wollen, lässt dieses mit Bestimmtheit erwarten. Und welches Interesse hätte in der That eine Regierung, sich dem Bestehen erwiesen unschädlicher geistlicher Korporationen zu widersetzen, z. B. sämmtlicher oder fast sämmtlicher Arten von weiblichen Orden, oder auch solcher Mannsklöster, deren Zweck Krankenpflege, äussere Mission u. dgl. ist? Wenn aber auch schon die Besorgniss ausgesprochen worden ist, dass selbst solche Orden, welchen der Staat nichts in den Weg legen würde, sich bei einer solchen Ungewissheit des Bestandes nicht werden niederlassen wollen: so sei es gestattet die Ueberzeugung auszusprechen, dass es ein weit kleineres Unglück für ein Land sein wird, gar keine Klöster zu haben, als deren zu viele und unauflösbare. Die Vergleichung von Ländern, welche in dem einen, mit solchen, welche in dem andern Falle sind, kann hierüber keinen Schatten von Zweifel gestatten.

7.

Das Verhältniss der Kirchen zu den Schulen.

Nichts ist begreiflicher, als dass jede Gewalt, welche sich festzusetzen und zu verewigen wünscht, die Erziehung der Jugend zu erlangen sucht. Die ersten Eindrücke sind die dauerndsten; die Jugend nimmt Lehren ohne Kritik auf und lässt sie in Gewohnheiten übergehen; der grösste Theil der Menschen kommt, was allgemeine Bildung und Weltanschauung betrifft, nicht über die Stufe hinaus, auf welche sie der Jugendunterricht stellt. Diese Erwägungen konnten zu keiner Zeit den Kirchen entgehen. Selbst solche, welche keine äussere Herrschaft anstrebten, mussten der religiösen Leitung der Gemüther wegen sich bestreben, einen grossen, wo möglich einen beherrschenden Einfluss auf den gesammten Unterricht zu erhalten. Während einer Reihe von Jahrhunderten war es in der That die Kirche allein, welche die Volksbildung übernahm, und dass Europa nicht noch tiefer in Barbarei und Finsterniss verfiel, ist ihr zu verdanken.

Nichts wäre aber unrichtiger, als aus dieser Neigung und aus diesen früheren Leistungen zu schliessen, dass auch itzt noch den Kirchen ein Recht auf Veranstaltung, Ordnung und Leitung des öffentlichen Unterrichts zustehe. Ein solcher Anspruch kann vielmehr auf der itzigen Stufe der Gesittigung und bei dem aus derselben Entwicklung hervorgegangenen Wesen des Staates nimmermehr zugegeben werden.

Sicherlich soll die Grundlage jeder Erziehung eine sittlich religiöse sein, und es ist eine der beklagenswerthen Folgen der vollständigen Trennung von Staat und Kirche nach amerikanischem Systeme, dass jeglicher Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen authört. In besseren Zuständen macht derselbe namentlich in den Volksschulen den Kern der Bildung aus. Auch versteht es sich von selbst, dass ihn jede Kirche für die ihr angehörige Jugend selbst ertheilt oder wenigstens überwacht. Allein es kann weder eingeräumt werden, dass der Unterricht ein ausschliesslich religiöser sei, noch dass die Geistlichen auch itzt noch allein oder auch nur vorzugsweise die Befähigung zur Ausbildung der Jugend besitzen. Als vernünftigen Lebenszweck setzt sich unsere Zeit die möglichst harmonische Ausbildung aller natürlichen Anlagen des Einzelnen und des gesammten Volkes, zu welchen Anlagen denn allerdings der religiöse Sinn auch gehört, aber nur neben der freien Sittlichkeit, neben der Verstandesbildung und dem Triebe nach Kenntnissen und neben dem Schönheitssinne. Auch verlangt der Staat mit Recht, dass seine künftigen Bürger in seinem Sinne, in der Achtung und Kenntniss seiner Gesetze und Einrichtungen, so wie in einer körperlichen und geistigen Entwickelung, welche ihm die Mittel zu seinen Zwecken zu liefern verspricht, herangezogen werden. Und davon,

dass bei der itzigen Verbreitung der Bildung und bei den eigens bestellten Einrichtungen zur Heranziehung von Lehrern aller Art die Geistlichen ein Monopol der Befähigung für jede Art von Unterricht hätten, kann gar keine Rede sein. Im Gegentheile bildet die Erziehungskunst und das nothwendige Wissen die verschiedenen Arten von Lehrern immer mehr zu eignen Berufsklassen aus, deren selbstständige Geistesthätigkeit mit theologischen Studien wenig gemein hat, und deren Heranbildung in entsprechender Zahl und Tauglichkeit eine Aufgabe des Staates ist. Ebenso verhält es sich mit der Herstellung der verschiedenen Arten von Unterrichtsanstalten. Wie bei allen sonstigen Bedürfnissen, zu deren Befriedigung die Kräfte der Einzelnen nicht ausreichen und wo daher Hülfe von der Gesammtheit verlangt wird, so verlangen die Staatsangehörigen itzt unmittelbar vom Staate auch jene Einrichtungen, welche zur Befriedigung ihres Bildungsbedürfnisses dienen. Der Staat ist dadurch zur Aufstellung eines sehr umfassenden und sich immer noch weiter ausdehnenden Systemes von Unterrichtsanstalten genöthigt; und die Erfüllung dieser Pflicht kann er auch an Niemand abtreten, welcher sie nicht in gleich genügender Weise erfüllen würde, jeden Falles kann es nicht geschehen ohne regelmässige und beständige Aufsicht hinsichtlich der Leistungen. Es ist somit ein ganz falscher Gedanke, wenn man den Kirchen oder kirchlichen Anstalten ein selbstverständliches Recht, Schulen zu errichten, vindicirt. Der Zweck der Kirchen ist gemeinschaftliche Gottesverehrung, keineswegs aber Unterricht in den Elementar- oder in gelehrten Kenntnissen, in Sprachen oder Mathematik. Wenn sie es mit ihrem Hauptberufe vereinbar finden, auch weltlichen Unterricht zu geben, so mag ihnen dieses als eine an und für sich erlaubte und selbst löbliche Beschäftigung gestattet sein, wie jedem andern Bürger oder jeder sonstigen Corporation; allein nur unter Beobachtung der allgemeinen Gesetze für Privatschulen und bei gleichem Aufsichtsrechte des Staates. Diess gilt denn namentlich auch von den Unterrichtsanstalten für die künftigen Kirchenbeamten. Eine Bildung derselben in eigenen von der betreffenden Kirche gestifteten und lediglich nach ihrem Gutfinden eingerichteten Schulen ist an sich keineswegs eine Nothwendigkeit, wie diess unzweideutig die Bildung der protestantischen Geistlichen beweist, welche fast durchweg in den allgemeinen vom Staate veranstalteten und geleiteten Unterrichtsanstalten erzogen werden. Dass eine solche Bildung nicht in einem mit dem Dogma und der Disciplin der Kirche im Widerspruche stehenden Geiste geschehen darf, versteht sich freilich von selbst; allein diess kann auch auf andere Weise erreicht werden, als durch eigene kirchliche Seminarien, und ist namentlich in Staatsanstalten ebenfalls möglich. Wenn also nicht auf andere Weise gesorgt ist, so hat der Staat unzweifelhaft das Recht und die Pflicht, auch die für Bildung der Kirchenbeamten nöthigen Unterrichtsanstalten zu errichten, in so ferne

eine solche Heranziehung ein nützlicher und auch hinreichend allgemeiner Zweck ist, um eine Hülfsthätigkeit der Gesammtheit zu rechtfertigen; allein es ist allerdings kein Grund dazu vorhanden, dass er sich aufdränge, wenn man seiner Hülfe nicht bedarf und sie vielleicht zurückweist. Wenn eine Kirche für die Erziehung ihrer künftigen Priester selbst sorgen will, und etwa nach ihren Gesetzen zu sorgen hat, mag sie diess immerhin thun mit ihren Mitteln und auf ihre Gefahr; nur bleibt dem Staate auch hier das Aufsichtsrecht. Hinsichtlich der Richtung und des Masses des Unterrichtes wird er dabei zwar im Allgemeinen der betreffenden Kirche die Bestimmungen zu überlassen haben, mit Ausnahme der, oben S. 224, bereits besprochenen Forderung einer genügenden allgemeinen Bildung; allein er hat einen unzweifelhaften Anspruch darauf zu wissen, ob in einer solchen Anstalt nichts Gemeinschädliches vorgeht, namentlich ob nichts gegen seine Gesetze gelehrt und getrieben wird.

Mit Einem Worte, die Stellung der Kirchen zu der Volksbildung ist eine wesentlich verschiedene von der geworden, welche sie in früheren Jahrhunderten einnahmen, und — gleichgültig itzt, wie gut oder wie schlecht, — erfüllten. Mit Ausnahme des religiösen Unterrichtes und etwa eigener kirchlicher Anstalten zur Erziehung von Geistlichen, ist der Staat schon längst an die Stelle der Kirche getreten. Er leitet die Erziehung des Volkes nach den jetzt bestehenden Bedürfnissen der Einzelnen und der Gesellschaft, nach seinen eigenen Forderungen an die Bürger, so wie nach den Forderungen dieser an ihn, und er trifft hierzu unbeirrt und unbeschränkt durch Dritte die ihm nöthig scheinenden Einrichtungen.

Die aus diesen Vordersätzen folgenden Principien über das Verhältniss der Kirchen sind denn aber folgende:

Vor Allem ist es nothwendig, das Recht des Staates, für das Unterrichtswesen zu sorgen und dasselbe nach seiner Einsicht zu leiten, offen und unumwunden als allgemeinen Grundsatz an die Spitze zu stellen. Es ist namentlich passend, diesen Satz positiv auszusprechen und nicht bloss, wie wohl schon gerathen worden ist, als eine Verneinung des Rechtes der Kirche. Es ziemt dem Staate zu sagen, was er in Anspruch nimmt; die Zurückweisung entgegenstehender Ansprüche ergiebt sich dann schon von selbst.

Zweitens ist eben so positiv zu erklären, dass der Staat die Errichtung von Unterrichtsanstalten durch Privatpersonen zwar gestattet als ein an sich erlaubtes und nützliches Unternehmen; jedoch theils nur unter genau vorgeschriebenen Bedingungen, welche Schädliches ferne halten und einen genügenden Unterricht sowie eine erspriessliche Erziehung sicher stellen, theils unter Vorbehalt des Rechtes und der Pflicht, seiner Seits öffentliche Schulen überall selbst zu errichten, wo er das Bedürfniss durch die Privatanstalten nicht vollständig oder mit nachhaltiger Sicherheit befriedigt erachtet

oder auch nur eine anfeuernde Mitwirkung nöthig findet. Wenn er selbst kein Monopol in Anspruch nimmt, so kann er noch weit weniger eines gegen sich einräumen. Zu den unerlässlichen Bedingungen gehört namentlich eine Aufsicht über alle Privatschulen, theils zur Aufrechterhaltung gesetzlicher Vorschriften, theils zur Gewinnung der Einsicht, wo eine eigene Thätigkeit des Staates nöthig sei. — Lediglich in die Kategorie der Privatschulen gehören dann auch die von einer Kirche veranstalteten Lehranstalten. Namentlich hat es keinen Anstand, dass die Kirchen eigene Vorkehrungen zur Bildung ihrer Geistlichen treffen.

Drittens kann es nicht beanstandet werden, dass in allen Schulen, also auch in den vom Staate ausgehenden, der Religionsunterricht von den Kirchen, je für ihre Angehörigen, besorgt und überwacht wird, wenn sie es verlangen. Es muss jedoch die Bedingung gestellt werden, dass der einheitlichen Ordnung des Unterrichtes hierdurch kein Eintrag geschehe. Es soll nicht unter dem Vorwande des Religionsunterrichtes die ganze Schule von der Geistlichkeit in Beschlag genommen oder in ihren Leistungen zerrüttet werden. Wo etwa in kirchlichen Privatschulen ein Ueberwiegen des Religionsunterrichtes oder eine falsche Richtung desselben zur Beeinträchtigung der übrigen nothwendigen Bildung gefunden wird, mag der Staat ohne Anstand mit Abänderungsverlangen auftreten oder auch öffentliche Schulen zur Auswahl für die Aeltern selbst daneben errichten.

Endlich versteht sich von selbst, dass der Staat die Aufsicht und die Leitung der von ihm veranstalteten Schulen übertragen kann, wem er will, und dass die Geistlichkeit keinerlei grundsätzliches Anrecht darauf hat. Falls er Geistliche hierzu für tauglich erachtet, (wie diess namentlich auf dem flachen Lande in Ermanglung anderer gebildeter Männer wohl der Fall sein mag,) so ist darüber ein Abkommen mit der betreffenden Kirche zu treffen. Der Auftrag selbst bleibt aber auch dann ein rein staatlicher, und die damit betrauten Geistlichen handeln in so weit lediglich als Staatsbeamte mit allen Rechten und Pflichten derselben.

8.

Antheil des Staates an der Verwaltung des Kirchenvermögens.

Von eben so grosser Wichtigkeit für den Staat und für die Gesellschaft als für die wohlverstandenen Interessen der Kirchen selbst sind die in Beziehung auf das Kirchenvermögen aufzustellenden Normen. Die Nothwendigkeit einer besonderen Vorsorge tritt allerdings nicht alsbald entgegen, ist aber durch Erfahrung als ganz unbezweifelt nachgewiesen.

Einleuchtend ist nämlich, dass Erwerb von Vermögen und Gebahren mit demselben zwar nicht zu den eigentlichen Zwecken einer Religionsgesellschaft gehört, dass eine solche jedoch ohne den Besitz manchfacher

materieller Mittel nicht bestehen und ihre Aufgabe nicht erfüllen kann. Eine Kirche bedarf jeden Falles entsprechender Gebäude zum Gottesdienste und eine dem Culte entsprechende Einrichtung derselben; Wohnungen für ihre Beamten sind ebenfalls kaum entbehrlich; ausserdem haben wenigstens einzelne Kirchen das Bedürfniss sonstiger ausgedehnter Gelasse für Seminarien, geistliche Orden u. s. w.; endlich bedürfen sie eines laufenden Einkommens zur Unterhaltung ihrer Beamten und Diener, mag nun dasselbe aus den Früchten eines Grundstockes oder aus regelmässigen oder gelegentlichen Beiträgen der Gläubigen bestehen. Vielleicht ist auch noch die Unterstützung dürftiger Genossen als ein wesentlicher Theil des Gesellschaftsverhältnisses anerkannt. Je nach der Organisation und den Sitten einer Kirche können diese Bedürfnisse eine bedeutende Höhe erreichen; andere Kirchen sind allerdings einfacher und somit weniger kostspielig. — Eben so unbestreitbar ist, dass der Staat keineswegs in erster Linie die Verpflichtung hat, die in seinem Gebiete bestehenden Kirchen mit diesen materiellen Mitteln zu versehen. Es ist diess Sache der Genossen, und wenn der Satz auch roh ausgedrückt ist: »dass, wer die Messe hören wolle, sie auch bezahlen möge,« so ist er doch richtig. Ein Anspruch an den Staat, somit auf Unterstützung aus allgemeinen Mitteln, kann nur unter den Voraussetzungen gemacht werden, welche überhaupt zu einer solchen Nachhilfe bei einzelnen Lebenszwecken des Volkes berechtigen; also, wenn erwiesenermassen die Mittel zu einem allgemeineren nützlichen Zwecke von den Betheiligten selbst nicht beigebracht werden können, und wenn keine noch dringenderen Bedürfnisse unbefriedigt vorliegen. Dass die Kirchen das Recht haben, die ihnen nöthigen Mittel zu erwerben und zu verwenden, bedarf nicht erst eines Beweises; es liegt diess im Wesen einer vom Staate anerkannten Corporation. — Endlich versteht es sich noch von selbst, dass das Vermögen einer Kirche denselben rechtlichen Grundsätzen unterstellt ist, welche der Staat überhaupt, sei es im öffentlichen sei es im Privatrechte, für Eigenthum der concreten Art vorgeschrieben hat, insbesondere vielleicht vom Vermögen von Corporationen. Es finden also nicht nur die Vorschriften des bürgerlichen Rechtes über die Erwerbung von Eigenthum, über die Nutzniessung, Verjährung u. s. w. volle Anwendung; sondern auch die öffentlich rechtlichen Bestimmungen über Besteuerung, Zwangsabtretung u. dgl. Mit Einem Worte, es ist das Vermögen der Kirchen der allgemeinen Rechtsordnung eingereiht.

Es möchte auf den ersten Anblick scheinen, als sei mit diesen wenigen Sätzen Alles geordnet, und es bestehe also in der Hauptsache, ohne dass eine weitere besondere Gesetzgebung erforderlich sei, volle Freiheit der Kirchen in Beziehung auf ihr Eigenthum. Eine mehr als tausendjährige Erfahrung lehrt jedoch, dass aus einer solchen Ungebundenheit die schreiendsten Uebelstände entstehen. Die Geschichte wimmelt von Missbräuchen, welche,

und zwar zum Theile in fast unglaublicher Art und Grösse, in Betreff der Vermögensverhältnisse der Kirchen vorgekommen sind. Wir wissen von übermässigen, alle Bedürfnisse übersteigenden Einkünften einzelner Kirchenbeamten; von sinnloser Verschwendung für Cultgegenstände; von handgreiflicher Ueberzahl und überreicher Ausstattung religiöser Anstalten, wie der Klöster; von höchst tadelnswerthen Mitteln zur Steigerung der Einnahmen und des Grundstockes, z. B. von beschwerlicher Höhe der Casualien, von Schacher mit Heilsmitteln, von Erbschleicherei; von einer solchen Ausdehnung der Feldgüter, dass der Besitz von Privaten und die freie Landwirthschaft schwer darunter litt, das Nationalvermögen und ein kräftiges Bürgerthum tief beeinträchtigt wurde. Oft ist dieses kirchliche Vermögen nicht entfernt zur Förderung religiöser Zwecke, sondern vielmehr zu Unsittlichkeit und Schlemmerei verwendet worden. Es lässt sich nicht läugnen, dass ganze Länder unter diesen Missverhältnissen und Missbräuchen in ihrer Entwickelung aufgehalten und verarmt sind; und eben so wenig dass der Anblick des Unfuges die nachtheiligsten Wirkungen für die religiöse und sittliche Bildung der Bevölkerungen gehabt hat. Diess Alles aber ist um so schlimmer, als ebenfalls erfahrungsgemäss die zur Abstellung unerträglich gewordener Uebel ergriffenen Mittel gewöhnlich entweder durch den Mangel an gutem Willen der Kirchenbehörden erfolglos geblieben sind, oder an und für sich selbst Tadel verdienen, wie z. B. gewaltthätige Beraubungen und in roher Weise durchgeführte Säcularisationen.

Es hiesse somit alle Regeln der Klugheit und alle Lehren der Erfahrung mit Füssen treten, wollte man nicht die Nothwendigkeit einer geordneten Abhülfe anerkennen; und zwar müssen offenbar Vorbeugungsmassregeln ergriffen werden, damit nicht die Uebel zu gross und zu eingewurzelt werden und am Ende nur Gewaltmassregeln übrig bleiben. Dass aber der Staat das Recht und die Pflicht dazu hat, sich selbst und seine Bürger zu schützen gegen tief in das allgemeine Wohl einschneidende Missstände, kann einem vernünftigen Zweifel nicht unterliegen. Das Recht, Eigenthum zu erwerben und zu benützen, ist keineswegs ein unbedingtes; am wenigsten wenn es sich von moralischen Personen handelt, welche das Gesetz erst geschaffen und mit Eigenschaften versehen hat. Beispiele der Beschränkung des Eigenthumsrechtes aus öffentlichen Gründen sind in jedem Staate und in jeder Gesetzgebung zu finden. Ob die Kirchen solche Beschränkungen gerne sehen, und ob sie vielleicht den Versuch machen, durch selbstgegebene Statute ihrem Eigenthume Ausnahmseigenschaften zuzuschreiben, ist vollkommen gleichgültig und ändert die Aufgabe des Staates in keiner Weise. Und nichts wäre unrichtiger als die Meinung, dass wenigstens in deutschen Landen Vorbeugungsmassregeln überflüssig seien, indem die protestantischen Kirchen nirgends im Besitze beträchtlichen Gutes sich befinden oder grober

Missbräuche angeschuldigt seien, die katholische Kirche aber, durch die zu Anfang dieses Jahrhunderts vorgenommenen Zurückführungen ihres Besitzes auf das Nothwendige beschränkt, keine Besorgniss von Missbräuchen mehr geben könne. Der bessere Zustand soll nicht in Abrede gestellt werden; allein gerade er fordert zu Erhaltungsmassregeln auf. Wer es mit aufrichtigem Sinne lobt, dass itzt in den deutschen katholischen Diöcesen keine fürstlichen Stellungen mehr bestehen, keine übermässigen Grundstücke mehr vorhanden sind, die übrig gebliebenen Einkünfte redlich verwaltet und nur zu kirchlichen Zwecken verwendet werden; der muss auch dafür sorgen wollen, dass sich nichts wieder in das Schlimmere verkehre. Was aber die protestantischen Kirchen betrifft, so wäre es thöricht, ihnen aus theoretischer Rechthaberei Befugnisse einzuräumen, welche nach aller Wahrscheinlichkeit auch bei ihnen nur zum Unheile führen würden[1]). Und selbst wenn sich solches nicht ereignen würde, so liegt gerade dann in dem Bestehen der Staatsfürsorge keine fühlbare Beschränkung für sie, weil dann nur vorgeschrieben ist, was ohnedem geschähe.

Die vorstehende Begründung von Staatsvorsichtsmassregeln giebt aber allerdings auch zugleich die Begrenzung derselben. Das Nothwendige darf und soll geschehen; aber auch nur dieses kann von den Kirchen verlangt werden. Hieraus ergiebt sich eine doppelte Folge. — Einmal ist eine Beschränkung der Kirchen in Vermögensbeziehung nur da gerechtfertigt, wo die Wahrscheinlichkeit eines Uebelstandes vorliegt. Dieser Grundsatz gilt von allen prophylactischen Massregeln des Staates, denn die Freiheit ist die Regel und das allgemeine Recht, und sie kann nur aus überwiegenden Gründen beschränkt werden. Wo es nun aber nicht einmal wahrscheinlich ist, dass ein Missbrauch bevorstehe, ist auch kein solcher Grund vorhanden. — Zweitens aber hat sich der Staat auf die Bekämpfung solcher Uebelstände zu beschränken, welche ausserhalb der Kirche fühlbar sind, welche also ihn selbst und seine Unterthanen als solche unmittelbar berühren. Unzweifelhaft kann eine Kirche durch eine unzweckmässige Verwendung ihres Vermögens und Einkommens empfindlich leiden in ihrem inneren Leben; allein diess ist ihre eigene Angelegenheit, und es muss auch hier das grosse Princip aufrecht erhalten werden, dass die natürliche Freiheit einem Jeden gestattet sich selbst Uebel zuzufügen, und dass das Abwehrrecht des Staates erst dann beginnt, wo Rechte oder Interessen Dritter verletzt werden würden[2]). Ueberdiess würde bei einer in das innere Leben der Kirchen eingreifenden Eigenthumsbeschränkung eine offenbare Folge-

1) Dass auch in protestantischen Kirchen unzweckmässige Vermögensverhältnisse vorkommen können, hat seiner Zeit im Herzogthume Württemberg das grosse Kirchengut und dessen Verwaltung genugsam erwiesen.

2) S. über diesen Satz das vortreffliche Werk von Mill, On liberty. London, 1860.

widrigkeit begangen. Der Staat erachtet sich nicht für berechtigt, schädliche Einwirkungen zu bekämpfen, welche z. B. durch die ganze Art der Einwirkung der Geistlichen, durch deren Verhältniss zu den Kirchengenossen, durch ihre Stellung zu den Oberen etwa entstehen möchten; warum sollte er nun gerade jene üble Folgen für das Vertrauen und die religiöse Gesinnung der Gläubigen bekämpfen, welche aus einer unrichtigen Behandlung des Kirchenvermögens hervorgehen können?

Eine unbedingt vollständige Aufzählung der Fälle, in welchen Vorbeugungsmassregeln des Staates in Betreff des Kirchenvermögens nothwendig werden können, ist nicht wohl thunlich, da diess von Oertlichkeiten und sonstigen einzelnen Thatsachen abhängt; allein die Erfahrung zeigt, dass unter allen Umständen in Beziehung auf dreierlei Verhältnisse Massregeln nöthig sind: in Beziehung auf die Erwerbungsweise; auf die Art und den Umfang des Besitzes; endlich hinsichtlich der Verwaltung.

a) Das Erwerbungsrecht.

Im Allgemeinen ist kein Grund vorhanden, warum die gewöhnlichen Grundsätze des bürgerlichen Rechtes über Eigenthumserwerbung von Seiten moralischer Personen nicht auch auf die Kirchen sollten Anwendung finden. Die Verfassung einer jeden derselben bestimmt, wer befugt ist, in ihrem Namen und zu ihrem Nutzen Erwerbungen vorzunehmen; von der Einhaltung der allgemeinen sachlichen und formellen Regeln hängt dann das Weitere ab. Nur Eine Erwerbungsart besteht, in Betreff welcher besondere Umstände obwalten. Es sind diess die Schenkungen. Hier sind aber zwei Fragen zu erledigen.

Die erste derselben geht dahin: ob es vielleicht rathsam sei zu bestimmen, dass der Staat zu jeder Schenkung für kirchliche Zwecke seine Zustimmung zu geben habe, so dass bei deren Verweigerung eine Erwerbung nicht stattfinde? — Würden bloss Vorgänge entscheiden, so wäre die Sache bald abgemacht. Eine Vorschrift solcher Art besteht sehr häufig, theils ganz im Allgemeinen für jede Schenkung, welcher Art sie sei, theils wenigstens für solche, welche einen gewissen Werth übersteigen. Die Zweckmässigkeit, weil Nothwendigkeit, dieser Beschränkung ist jedoch keineswegs ausser Zweifel. Es handelt sich hier in erster Linie von dem Rechte der Bürger, über ihr Vermögen zu verfügen. Dass dieselben, soferne sie überhaupt rechtsfähig sind, ganz ungehindert im bürgerlichen Leben Schenkungen zu nicht an und für sich rechtswidrigen Zwecken machen können, ist unbezweifelt. Auch wenn der Zweck ein überflüssiger und selbst ein thörichter ist, oder wenn sie über ihre Verhältnisse hinaus und mit Unbilligkeit gegen ihre Familie u. s. w. handeln, tritt so lange keine Beschränkung ein, als sie nicht wegen Unzurechnungsfähigkeit unter Vormundschaft gestellt werden müssen oder förmliche Rechte durch die beab-



sichtigte Eigenthumsveräusserung beeinträchtigt würden. Es ist nun kaum einzusehen, warum Schenkungen an Kirchen strengeren Bedingungen mit Recht unterworfen werden könnten. Vor Allem können unmöglich kirchliche Zwecke an sich und im grossen Ganzen als bedenklich und rechtsbedrohend betrachtet und desshalb einer Ausnahmsmassregel unterworfen werden. Im Gegentheile sind die meisten Schenkungen zu solchen Zwecken durchaus löblich und in ihrer Wirkung nützlich. Eine Aufbesserung dürftig dotirter Kirchenstellen, ein Beitrag zum Bau oder zur Verschönerung von Gotteshäusern, ein Geschenk von Kirchengeräthen, eine Bewilligung zur Verbesserung der Kirchenmusik, eine Unterstützung der Glaubensgenossen in fremden Ländern oder bei unvollkommener Pastoration im eigenen Lande u. dgl. ist nur erfreulich und löblich. Allerdings können je nach den Lehren einer Kirche hierzu auch noch manche andere Zwecke kommen, welche sie als verdienstlich, fromm und heilbringend betrachtet, obgleich dieselben andern Glaubensbekenntnissen unbekannt vielleicht sogar zuwider sind. Allein sie ist zu solchen Dogmen oder Uebungen vollkommen berechtigt, und der Staat darf sie nicht daran hindern oder ihr die Mittel dazu abschneiden, weil Andere anders denken. Nicht geläugnet soll werden, dass auch Schenkungen an Kirchen vorkommen mögen, deren Zweck unzweifelhaft und nach allen berechtigten Anschauungen ein verkehrter und vielleicht selbst ein schädlicher ist. Aber auch solche Fälle rechtfertigen eine allgemeine Massregel gegen Vergabungen nicht; bleibt ja doch bei einzelnen Vorkommen das Recht des Staates gegen Gemeinschädliches verbietend einzuschreiten. Hieraus ergiebt sich denn auch von selbst, dass eine Oberaufsicht und ein willkürliches Eingreifen in den Willen der Bürger nicht etwa desshalb gerechtfertigt ist, weil jede Schenkung zu kirchlichen Zwecken schon an sich die Wahrscheinlichkeit einer verschwenderischen Unzurechnungsfähigkeit begründe. Eine solche Behauptung wäre eine rohe Frivolität; überdiess, von Seiten des Staates aufgestellt, eine unverzeihliche Unklugheit. Endlich bleiben natürlich etwaige Klagen Betheiligter, sei es auf Entmündigung sei es zur Sicherstellung bestimmter Rechte, auch bei kirchlichen Schenkungen den Betheiligten vorbehalten, und die Kirchen müssten, so gut wie andere Beschenkte, auf Schenkungen verzichten, zu welchen der Geber nach gerichtlichem Ausspruche nicht berechtigt war. Es scheint also, dass es in Beziehung auf Schenkungen überhaupt auch für die Kirchen beim allgemeinen Rechte verbleiben könne, und dass der Staat keinen genügenden Grund hat, sie einer Ausnahmsgesetzgebung und einer willkürlichen Ueberwachung der natürlichen Freiheit zu unterwerfen. Für Solche aber, welche hiervon grosse Nachtheile befürchten, mag zur Beruhigung dienen, dass ein dem Staate zustehendes Prüfungsrecht kaum einen bedeutenden praktischen Nutzen hat. Ist eine Zeit und ein Volk nicht besonders kirchlich gestimmt,

so werden auch nur wenige Schenkungen an die Kirchen gemacht; geht aber eine andere Strömung, so fehlt auch die Bewilligung von Seiten der Behörden nicht leicht. Sollte es aber etwa für nothwendig erscheinen, eine statistische Uebersicht über Art und Grösse der Vergabungen an Kirchen zu besitzen, so lässt sich dieses ohne eine Beschränkung des Rechtes erzielen, z. B. bei Gelegenheit des Rechnungsabhören.

Die zweite Frage ist: ob nicht wenigstens die Schenkungen auf dem Todtenbette besonderen Bestimmungen zu unterwerfen seien? Hier liegen denn allerdings besondere Verhältnisse vor. Es handelt sich von Vergabungen solcher Personen, welche wenigstens häufig ihrer vollen Verstandeskräfte nicht mehr mächtig sind. Ausserdem haben diese Schenkungen die Eigenthümlichkeit, dass der dadurch entstehende Vermögensverlust dem Schenkenden selbst kein Opfer auflegt, indem dieser im Begriffe ist das Leben zu verlassen, und dass vielmehr Dritte, nämlich die Erben, die Einbusse erleiden. Endlich ist noch wohl zu bedenken, dass die Furcht vor dem Tode oder Reue über begangene Fehler dazu benützt werden können, erfahrungsgemäss schon unzähligemale dazu benützt worden sind, um mit unwürdigem Missbrauche des geistlichen Zuspruches letztwillige Vermächtnisse als Sühne und als Erkauf in ein besseres Loos nach dem Tode zu erhalten. Es ist also hier weder vollkommene Freiheit des Entschlusses, noch eine Entsagung auf ein Gut, dessen Verlust man selbst noch fühlen kann. Dass diese Umstände zu allen Zeiten zu grossen Missbräuchen und zu bitteren Klagen der vernachtheiligten Hinterlassenen geführt haben, ist bekannt genug; und es ist keine ungerechte Beschuldigung, wenn Erbschleicherei zu kirchlichen Zwecken als häufig vorgekommene Thatsache behauptet und auch als eine künftige Möglichkeit gefürchtet wird. Schon längst haben sich daher auch viele Gesetzgebungen veranlasst gesehen, in Beziehung auf diese Art von Schenkungen Vorkehrungen zu treffen, durch welche wenigstens äusserste Unbilligkeit abgewendet und Missbrauch geistlichen Ansehens über Geschwächte und Geängstigte beseitigt werden sollen. Abgesehen nämlich von den bereits besprochenen und in dieser Allgemeinheit nicht gebilligten Unterwerfungen aller Arten von Schenkungen unter ein willkürliches Bestätigungsrecht des Staates bestehen Vorschriften, welche die erlaubte Höhe einer Schenkung auf dem Todtenbette auf einen bestimmten aliquoten Theil des Vermögens beschränken, und sogar Gesetze, welche ihnen jede rechtliche Wirkung benehmen. Diesen Vorgängen sich anzuschliessen, ist räthlich. Es hiesse die Erfahrung ganzer Jahrhunderte und die Lehren der Menschenkunde missachten, wenn nicht den besonderen Verhältnissen auch durch eine entsprechende Gesetzgebung Rechnung getragen werden wollte. Der möglichen Mittel sind an sich mancherlei; als der richtigste Gedanke erscheint aber wohl die

von einem englischen Gesetze [1]) zuerst ausgeführte Bestimmung, welche den Schenkungen an eine Kirche oder kirchliche Anstalt nur dann überhaupt Gültigkeit gewährt, wenn sie nicht nur förmlich und vor Zeugen gemacht und bei einer gerichtlichen Behörde angezeigt, sondern namentlich auch schon längere Zeit vor dem Todestage ausgesprochen worden sind. Auf diese Weise werden drei Zwecke erreicht: einer überlegten Wohlthätigkeit wird kein Hinderniss bereitet; die Todesfurcht kann nicht missbraucht werden; Betheiligten wird Zeit gelassen wegen etwaiger Unzurechnungsfähigkeit eines Schenkenden die nöthigen Schritte zu thun.

b) Art und Grösse des kirchlichen Vermögens.

Es steht nicht zu erwarten, dass gegen folgende zwei Sätze ernstlich eine Einwendung wird gemacht werden wollen: erstens, dass das Vermögen einer Kirche möglicherweise alle wahren Bedürfnisse derselben überschreiten kann, dann aber nicht nur eine nachtheilige Beschränkung des frei verfügbaren Volksvermögens ist, sondern auch gefährlich für die wohlverstandenen Interessen der Kirche selbst; zweitens, dass ein ausgedehnter Grundbesitz in den Händen einer Kirche, wie jeder Besitz solcher Art in todter Hand, das wirthschaftliche Gedeihen des Volkes schwer beeinträchtigt. Dennoch wäre es ein übereilter Schluss, wenn hieraus unmittelbar und unbedingt die Nothwendigkeit und Erlaubtheit einer Beschränkung der Kirchen auf ein bestimmtes Vermögensmass und auf bewegliches Eigenthum ausgesprochen werden wollte. — Was zuerst die Grösse des Vermögens überhaupt betrifft, so mag der allgemeine Satz, dass ein übermässiger Reichthum der Kirchen möglich und dann schädlich sei, ganz unangefochten bleiben; allein es ist damit noch keine bestimmte Zahlengrenze gegeben. Eine solche würde schliesslich auf rein subjectivem Ermessen beruhen, und sicherlich auch entschiedenen Widerspruch finden; theils würde sich wohl in jedem concreten Falle nicht in Abrede ziehen lassen, dass auch die Vermehrung eines bereits vorhandenen grossen Vermögens immerhin noch zu weiteren nützlichen Zwecken dienen könne. Auch darf nicht vergessen werden, dass die verschiedenen Kirchen sehr verschiedene Bedürfnisse haben und somit auch eine wesentliche Verschiedenheit der Vermögenshöhe gerechtfertigt wäre; während doch auf der andern Seite eine Feststellung abweichender Massstäbe in einem paritätischen Lande zu grossen Beschwerden führen möchte und kaum durchführbar wäre. — Die Beschränkung auf bloss bewegliches Vermögen aber würde die Grenzen der Zweckmässigkeit in so ferne überschreiten, als allerdings der Besitz von Grundeigenthum die sicherste Unterlage für eine bleibende Anstalt ist, somit auch den Kirchen, welche dauernde nützliche Anstalten sind und sein sollen, der Wunsch nach Besitz dieser Art nicht verdacht werden kann. —

1) 9. Geo. II, c. 36.

Es muss also hier mit Vorsicht vorgeschritten und nur das Erreichbare und aus überwiegenden Gründen Wünschenswerthe erstrebt werden.

Dem gemäss ist denn auf Feststellung eines höchsten erlaubten Vermögensbesitzes ganz zu verzichten. Sollte sich thatsächlich ein übermässiger Reichthum bei einer Kirche aufhäufen, so liesse sich für den einzelnen Fall schon eine Ausgleichung finden, z. B. durch die Zuscheidung bestimmter öffentlicher Lasten, durch entsprechende Regelung der Steuern u. dgl. Der von Seiten der betreffenden Kirche natürlich zu erwartende Widerstand wäre bei wirklichem Uebermasse und fühlbaren Folgen desselben wohl zu überwinden durch Beihülfe einer kräftigen und aufgeklärten öffentlichen Meinung; ohne eine solche Unterstützung aber wäre die Feststellung und Aufrechterhaltung einer erlaubten Vermögenshöhe ohnedem nicht durchzuführen.

In Betreff des Besitzes von Grundeigenthum dagegen erscheint es zweckmässig, Unterscheidungen zu machen. — Die Fundirung der einzelnen Pfarrstellen auf Grundeigenthum hat offenbar theils Vieles für sich, theils nur wenige Gefahr für das Allgemeine. Die örtlichen Seelsorgen sind in jeder Kirche die nöthigste und nützlichste Anstalt. Eine sichere Begründung derselben, also ein Schutz gegen zufällige Verluste von beweglichem Vermögen oder gegen abnehmenden Werth des Geldes, so wie gegen die Abhängigkeit von blossen Casualien, ist somit höchst wünschenswerth. Eine Entziehung allzu vielen Bodens aus dem freien Verkehre ist aber bei diesem Zwecke nicht zu befürchten, weil die Mittel zur Ausstattung der Pfarreien nur sehr selten von Erheblichkeit sind, somit auch nicht viele liegende Gründe mit denselben erworben werden können. Die Fälle, in welchen ein Pfarrgut die landwirthschaftliche Betriebsamkeit einer Gemeinde wirklich beeinträchtigt, dürften zu den grössten Ausnahmen gehören. Durch eigene Vorschriften der Kirchen kann aber dafür geeignete Sorge getragen werden, dass die Pfarrer nicht ihr geistliches Amt über der Landwirthschaft vernachlässigen. Wenn Verpachtung des Pfarrgutes als Regel vorgeschrieben wird, ist allem Uebelstande abgeholfen. — Anders verhält es sich aber mit dem zur Dotation der höheren Kirchenstellen, der allgemeinen kirchlichen Zwecke und namentlich der Klöster bestimmten Grundbesitze. Es soll zwar keineswegs in Abrede gestellt sein, dass auch diese Anstalten Grundbesitz sehr wünschenswerth finden werden; allein hier treten die Nachtheile in solchem Grade ein, dass eine Abwehr geboten erscheint. Zunächst handelt es sich von grossen Gütermassen. Die betreffenden Ausgaben sind beträchtlich, und können somit auch nur durch einen ausgedehnten Grundbesitz gesichert werden. Der Einfluss der gerade hier in Frage stehenden Personen und Einrichtungen ist von der Art, dass ihnen auch die Erwerbung grösseren Vermögens leichter wird. Wenn einzelne unglückliche Länder ein Drittheil

und die Hälfte ihres Grund und Bodens in kirchlichem Besitze gesehen haben oder noch sehen, so tragen hieran nicht die Pfarrdotationen Schuld, sondern die Bisthümer, die Domkapitel, vor Allem die Klöster. Wollte aber etwa eingewendet werden, dass auch diese letzteren Anstalten dauernd und gegen Zufälle geschützt sein sollen: so wäre darauf zu erwiedern, dass gerade ihre Bedeutung Einfluss genug gewährt, um zu jeder Zeit Mangel an nothwendigem Einkommen zu ergänzen oder allmählig abnehmenden Geldwerth zu ersetzen. Und sollte diess je bei diesem oder jenem Kloster nicht so sein, so ist die Ueberzeugung erlaubt, dass diess ein kleines Unglück wäre. Nicht konfessionelle Beschränktheit sondern die Geschichte stellt den Satz auf, dass die Blüthe der Klöster im umgekehrten Verhältnisse zum Gedeihen der Länder steht. — Das Ergebniss ist demnach, dass die Erwerbung und der Besitz von Grundeigenthum den Kirchen wohl zur Dotation von Pfarrstellen, nicht aber zu allgemeinen Zwecken, für die höheren Kirchenämter oder für Klöster, gestattet werden kann. Und keinem Zweifel unterliegt dabei, dass selbst ein bereits erworbener Besitz dieser Art allgemeinen Amortisationsgesetzen unterliegt, falls der Staat solche zur Befreiung des Grundeigenthumes aus todter Hand für nöthig erachtet. Das Eigenthumsrecht, es sei diess wiederholt, ist kein unbedingtes, sondern es ist den Gesetzen unterworfen; das Eigenthum kirchlicher Gesellschaften aber hat in staatlichen Beziehungen keine andere Eigenschaft, als das aller sonstigen Corporationen.

c) Die Vermögensverwaltung.

Auf den ersten Blick scheint eine Theilnahme des Staates an der Verwaltung des Kirchenvermögens keineswegs begründet zu sein; und zwar weder vom Standpuncte der Zweckmässigkeit, noch von dem des Rechtes. Dass im Allgemeinen, so will bedünken, die Kirche wohl im Stande sei, ihr Vermögen zu verwalten, unterliege keinem Zweifel. Aus dem Gesichtspunkte einer Staatsfürsorge für die Rechte Minderjähriger u. dgl. sei somit eine Einmischung nimmermehr zu begründen. Auch könne eine solche Befugniss nicht etwa desshalb als allgemeine Massregel beansprucht werden, weil der Staat nöthigen Falles die fehlenden Mittel zu gewähren habe; zu einer Vermögensuntersuchung und Mitverwaltung aus diesem Grunde würde erst eine Bitte um Unterstützung Veranlassung geben, und auch dann wohl nur mit Beschränkung auf die nothleidenden Vermögenstheile. Was aber die Interessen der einzelnen Kirchengenossen betreffe, welche allerdings bei einer redlichen Verwaltung sowie einer gesetz- und stiftungsmässigen Verwendung betheiligt seien, so sei es ihre Sache, auf eine entsprechende Sicherstellung gegen ungerechtfertigte Beitragsforderungen oder Unterlassung der von ihnen zu fordernden Leistungen hinzuwirken, nöthigen Falles die entsprechenden Bestimmungen in den Kirchengesetzen zu veranlassen. —

Dennoch lässt es sich rechtfertigen, wenn der Staat eine Oberaufsicht über das Gebahren der Kirchen mit ihrem Vermögen in Anspruch nimmt. Auch hier dürfen die Lehren der Erfahrung nicht ausser Acht gelassen werden; diese machen aber in dreifacher Beziehung aufmerksam auf die Zweckmässigkeit einer regelmässigen Aufsicht und nöthigen Falles eines Einschreitens.

Einmal bestehen thatsächlich überall Stiftungen und sonstige Vermögenstheile, welche nicht ausschliesslich zu kirchlichen Zwecken bestimmt sind, sondern denen auch noch für Schulen, für Armenpflege u. s. w. Leistungen obliegen. Eine förmliche Ausscheidung derselben nach rein kirchlichen und ausserkirchlichen Zwecken ist unmöglich; eine Anfechtung bereits gemachter Ausgaben aber und eine Forderung auf nachträgliche Leistung für staatliche Zwecke wäre ebenso zeitraubend und verdriesslich, als in der Regel nutzlos. Hier kann nur eine gemeinschaftliche Verwaltung zu gedeihlichen Zuständen führen.

Es besteht in der katholischen Kirche eine, allerdings nicht allgemein anerkannte aber doch von gewichtigster Seite vertheidigte, Lehre, dass alles Kirchenvermögen der gesammten Kirche gehöre, und daher auch nöthigen Falles ausserhalb der betreffenden einzelnen Oertlichkeit verwendet werden könne. Dieser Satz steht nun aber im entschiedensten Widerspruche nicht nur mit den Interessen der Landeskirchen, sondern auch mit unzweifelhaften positiven Rechten, wo nämlich bestimmtes Vermögen für einzelne Oertlichkeiten und Bezirke oder für das gesammte Land, soweit es dieser Kirche angehört, gestiftet ist. Da auch hier Vorbeugung allein sichert, nur der Staat aber in der Lage ist, mit Wirksamkeit Verschleppungen entgegenzutreten, indem etwaige Widersprüche einzelner Geistlicher oder Laien leicht erstickt werden könnten: so rechtfertigt sich auch in dieser Beziehung eine Oberaufsicht.

Endlich noch ist zu befürchten, dass die Gesetze über Stiftungen zu kirchlichen Zwecken, seien sie nun im Allgemeinen oder nur für bestimmte Arten von Vergabungen beschränkend, nicht die gehörige Vollziehung erhalten, wenn keine genaue Controle über die Erwerbungen für die Kirche stattfindet.

Hieraus ergiebt sich die Rechtfertigung des Verlangens nach einer Mitaufsicht des Staates über das Kirchenvermögen und dessen Verwendung, und zu dem Ende die Berechtigung einer Abordnung von Vertretern zu den verwaltenden Behörden. Es ist aber zu gleicher Zeit auch die Grenze der vom Staate in Anspruch zu nehmenden Befugnisse gesetzt. Seine Aufgabe ist lediglich eine negative; er hat desshalb nur darüber zu wachen, dass nichts gegen Gesetz und Recht vor sich geht, nicht aber über die grössere oder kleinere Zweckmässigkeit der Verwendung zu entscheiden oder rein kirchliche Handlungen zu veranlassen beziehungsweise zu hintertreiben. Sein Recht besteht nicht in der regelmässigen Verwaltung, sondern in einem Veto.

B. Verhältnisse der Kirchen zu den einzelnen Staatsgenossen.

Unzweifelhaft ist es die Aufgabe, und somit also auch das Recht, einer jeden Kirche, auf ihre sämmtlichen einzelnen Angehörigen einen grossen und mehrfachen geistigen Einfluss auszuüben. Durch das Dogma sucht sie deren religiöse Weltanschauung zu bestimmen; durch Sittengesetze, welchen sie einen göttlichen Ursprung zuschreibt, bemüht sie sich einzuwirken auf die Pflichten des Gläubigen gegen sich selbst und gegen Dritte; durch Cult und Privatseelsorge steigert und leitet sie das religiöse Gefühl und befestigt sie ihre Lehren jeglicher Art; durch Disciplinarmassregeln sucht sie ihren Geboten Gehorsam zu verschaffen und Ordnung in ihrem ganzen Thätigkeitskreise zu bewerkstelligen.

In alle diese Beziehungen hat sich nun der Staat nicht zu mischen; sie sind recht wesentlich die inneren Angelegenheiten der Kirchen, welche diesen frei und selbstständig zur Besorgung überlassen sind. Selbst wenn gegen Lehre und Uebung einer Kirche aus gewichtigen Rücksichten Bedenken erhoben werden können, z. B. vom Standpunkte richtiger Denkgesetze, volkswirthschaftlicher Grundsätze, naturwissenschaftlicher Wahrheiten, menschlicher Billigkeit, u. s. w., steht dem Staate ein Recht des Verbotes oder der Beschränkung nicht zu, wenn er einmal eine Kirche für zulässig erklärt hat. Die Gestattung der einzelnen Lehren und Einwirkungen ist dann nur die logisch richtige Folge des allgemeinen Grundsatzes. Allerdings ist der Staat seiner Seits nicht gehindert, gegen das von ihm für theoretisch unrichtig und practisch schädlich Erachtete mittels des von ihm geleiteten Unterrichtes oder in anderweitiger von ihnen veranlasster Belehrungsweise zu wirken, oder auch unmittelbar im Leben ein von dem kirchlicher Seits gewünschten verschiedenes Verhalten hervorzurufen. Allein Massregeln, welche im Innern der Kirche unmittelbar wirken sollten, stehen ihm nicht zu; auch wird sich sogar der Staat es immer wohl zu überlegen haben, ehe er einen theoretischen Streit beginnt oder eine thatsächlich verschiedene Handlungsweise hervorzurufen sucht, indem aus einem solchen Widerspruche zweier für den Bürger höchst bedeutenden Auctoritäten nothwendig für diesen Unsicherheit in den Grundsätzen und Verwirrung im Handeln erzeugt werden muss; abgesehen von einer nicht immer bequemen Polemik von Seiten der in ihrer Wirksamkeit mittelbar oder unmittelbar angegriffenen Kirche. Am besten bleibt eine Widerlegung falscher kirchlicher Lehren der freien Wissenschaft und der allgemeinen Gesittigung überlassen, welche, zwar vielleicht langsam aber um so sicherer, der Wahrheit und dem richtigen Handeln den Sieg verschaffen und schliesslich auch die Kirchen zu einem, wenigstens stillschweigenden, Aufgeben unhaltbar gewordener Sätze bewegen werden.

Dieses negative Verhalten oder höchstens mittelbare Entgegenwirken

hat jedoch eine Grenze und es kann der Staat nach zwei Seiten hin in die Lage kommen gebietend oder verbietend aufzutreten, auch auf die Gefahr hin mit einer Kirche zusammenzustossen. — Einmal ist diess möglich bei solchen Handlungen der Bürger, in Betreff welcher die Staats- und die Kirchengesetze sachlich verschiedene Vorschriften enthalten, so dass hieraus eine Collision der Pflichten für den Betreffenden entsteht. Und zwar mag dieser Fall theils eintreten im ganzen Gebiete des Strafrechtes, in welchem der Staat Verbote und Androhungen von Uebeln aufstellt und aufrecht erhält lediglich nach seinen Begriffen von Rechtsordnung und von Zweckmässigkeit, und ohne Rücksicht auf etwa abweichende kirchliche Anschauungen; theils kann es vorkommen bei der Ordnung solcher privatrechtlicher Verhältnisse, in welchen einer Seits das bürgerliche Gesetz dem Bürger keine Freiheit des Handelns gestattet, sondern bestimmte allgemein zu befolgende Normen vorschreibt, anderer Seits das kirchliche Gesetz ebenfalls ein unbedingtes und zwar ein abweichendes Gebot enthält. — Zweitens aber kann es sich von einem Einschreiten des Staates handeln, wenn es zu seiner Kenntniss kommt, dass eine Kirche ihr Disciplinarrecht auf eine rechtswidrige Weise benützt und dadurch einem Angehörigen unbefugter Weise Uebel zufügt.

1.

Widerspruch der Staats- und der Kirchengesetze in Betreff weltlicher Handlungen einzelner Bürger.

Es kann natürlich dem Staate nur erwünscht sein, wenn die von ihm auf seinem Standpunkte für nöthig erachteten Vorschriften mit den Satzungen der in seinem Gebiete bestehenden Kirchen sachlich übereinstimmen. Es wird sogar bei Gesetzgebungsarbeiten eine der wichtigsten Zweckmässigkeitserwägungen von seiner Seite sein, wie ein drohender Widerspruch zu vermeiden sei. Solches wo möglich zu thun, ist er seinen Bürgern schuldig, weil er ihnen dadurch innere Kämpfe und vielleicht auch äussere Nachtheile erspart; überdiess gewinnt natürlich sein eigenes Ansehen, wenn seine Gesetze nicht als unvereinbar erscheinen mit religiösen Lehren und daher rührenden Gewissensgeboten. Allein unbedingt massgebend sind diese Rücksichten doch nicht. Die logischen Folgerungen aus einem obersten als richtig einmal festgesetzten Grundsatze können in den meisten Fällen nicht aufgegeben werden ohne schädliche Verwirrung; und wenn ein Rechtsinstitut überhaupt der ganzen Gesittigung und den geistigen oder sachlichen Bedürfnissen des Volkes entspricht, so wird es nicht leicht auch nur in Einzelheiten nach fremdartigen Rücksichten umgestaltet oder lückenhaft gelassen werden können. Die Schuld widerwärtiger Folgen liegt dann nicht am Staate, welcher nur seine Pflicht erfüllt, sondern an der betreffenden Kirche,

deren Lehren oder Einrichtungen unvereinbar mit den Bedürfnissen des thatsäch bestehenden Lebens sind.

a) Widerspruch zwischen Strafgesetz und Kirchengesetz.

Ueber etwaige Widersprüche zwischen dem Strafrechte des Staates und kirchlichen Lehren ist es nicht nöthig ausführlicher zu reden. Wenn ein Unterthan aus religiösen Skrupeln gegen ein Strafgesetz fehlt, so ist die einzige Frage für den weltlichen Richter, ob bei dem Betreffenden die Zurechnungsfähigkeit vermindert gewesen sei, oder ob wenigstens ein Grund zu einer milderen Strafe wo nicht gar zu einer Begnadigung vorliege? Im Zweifel wird diess nicht der Fall sein, da ja der ungesetzliche Wille gerade bei einer aus religiösen Gründen begangenen Handlung besonders stark und bewusst stattfindet. Auch wäre offenbar die ganze Rechtssicherheit auf das tiefste bedroht, wenn eine Berufung auf religiöse Bedenken, deren wirkliches Vorhandensein in der Regel nicht einmal dargethan werden könnte, einen Rechtfertigungsgrund bei Uebertretung der Strafgesetze abgäbe. Der Satz: dass man Gott mehr gehorchen müsse als den Menschen, hat für den Staat keine rechtliche Bedeutung, sondern ist nur eine innnere sittliche Erwägung für den Einzelnen; auch ist überdiess zwischen Gottes Gebot und einer kirchlichen Verordnung ein grosser Unterschied. Zuweilen mögen ausserordentliche Verhältnisse eintreten, welche alsdann der Richter, beziehungsweise das Staatsoberhaupt, zu erwägen hat. Zu einem allgemeinen gesetzlichen Entschuldigungsgrunde liegt aber eben so wenig genüge Veranlassung vor, als zur Aufstellung von bestimmten Ausnahmen; es übergehen daher auch die Strafgesetzbücher das Verhältniss der Rechtsübertretungen zu etwaigen kirchlichen Lehren ganz mit Stillschweigen.

b) Widerspruch zwischen bürgerlichem Gesetze und Kirchengesetz.

Nicht so einfach sind die Fragen in Betreff einzelner Institute des bürgerlichen Rechtes.

Auch hier ist allerdings in der Hauptsache die Gesetzgebung des Staates völlig selbstständig und nimmt auf kirchliche Anschauungen keine Rücksicht; es kann also eine Verschiedenheit zwischen den objectiven Normen wohl stattfinden. Es artet jedoch dieselbe hier weit seltener zu einem wirklichen oder gar nothwendigen Widerspruche aus. Die Mehrzahl der Bestimmungen der Privatrechtsordnung sind nämlich von der Art, dass sie dem Bürger zwar unter gewissen Voraussetzungen einen rechtlichen Anspruch gewähren, ihn aber nicht nöthigen von demselhen Gebrauch zu machen wenn er es selbst nicht verlangt. Bei allen Gesetzen dieser Art braucht also äusserlich und soweit der Staat irgend betheiligt ist, keine Collision mit kirchlichen Satzungen vorzukommen. Wenn nämlich ein Kirchengesetz ein vom bürgerlichen Gesetze gestattetes Recht missbilligt, so ist die Folge keine andere, als dass die zugesprochene Befugniss von einem gläubigen Genossen im

einzelnen Falle nicht in Anspruch genommen wird, wie diess auch aus vielen anderen Gründen geschehen mag; wird aber von ihr Gebrauch gemacht, so ist es ein Beweis, dass subjectiv und in dem besonderen Falle für den Betheiligten ein Zwiespalt nicht besteht. Wenn z. B. das bürgerliche Gesetz in gewissen Fällen Verzugszinsen gewährt, eine kirchliche Lehre aber die Forderung von Zinsen überhaupt missbilligt, so hat dieser Widerspruch keine weiteren Folgen, als dass etwa in einem concreten Falle Verzugszinsen von dem an sich vom Staate dazu Berechtigten nicht gefordert werden. Nimmt sie dagegen der Berechtigte in Anspruch, so hat die Zuerkennung für den Staatsrichter keinerlei Anstand, und er überlässt es dem Klagenden einfach, sich mit seinem Gewissen und etwa mit seiner Kirche abzufinden. Oder wenn die Erwerbung eines Rechtes abhängig gemacht ist von der Abschwörung eines Eides, den Angehörigen einer Kirche aber die Leistung von Eiden untersagt ist, so unterbleibt einfach die Erwerbung des Rechtes, auf welches ja auch aus vielen anderen sittlichen Ursachen Verzicht geleistet werden könnte.

Aber allerdings sind nicht alle Vorschriften des bürgerlichen Rechtes solcher facultativer Art. Es gibt auch in dieser Rechtssphäre unbedingte Gebote und Verbote, und es sind namentlich auf solche Weise manche Lebenszustände geordnet, in welchen jeder Mensch nothwendig oder doch höchst wahrscheinlich steht. Gebietender Art ist z. B. ein bedeutender Theil des Familienrechtes. Dass nun hier möglicherweise ernste und nicht durch subjective Verzichtleistung auf einen Anspruch zu lösende Collisionen zwischen dem Rechte des Staates und den ebenfalls unbedingten Vorschriften einer Kirche eintreten können, ist einleuchtend. Wenn es nicht häufiger geschieht, so liegt der Grund darin, dass die Kirchengesetze sich gerade auf die Mehrzahl dieser Verhältnisse nicht erstrecken. Dennoch bleiben einige und zwar höchst wichtige Gegenstände übrig, in welchen thatsächlich ein Widerspruch zwischen gebietenden Staatsgesetzen und ebenfalls gebietenden Kirchenverordnungen, namentlich Forderungen der katholischen Kirche, besteht. Es sind diess die Ehe und die confessionelle Erziehung der Kinder.

α) Staats- und Kirchengesetze über die Ehe.

In Beziehung auf kein anderes Lebensverhältniss stossen Staat und Kirche so häufig zusammen, als bei der Behandlung der Ehen ihrer Angehörigen. Beide Gewalten ziehen die Ehe in den Bereich ihrer Wirksamkeit und ihrer Gesetzgebung, indem die eine in derselben einen Vertrag mit vielfachen und weitgreifenden ernstlichen Folgen, die andere aber in ihr ein religiöses Verhältniss, wohl selbst ein Sakrament, erblickt und ordnet. Wenn dann nicht zufällig die beiderseitigen Normen sachlich ganz

übereinstimmen, sind Collisionen unvermeidlich, und zwar nicht etwa bloss wo geradezu Widersprechendes geboten ist, sondern auch schon da, wo nur jeder Theil Verschiedenartiges anordnet, so dass eine und dieselbe Verbindung dem einen Theile als gültig und erlaubt, dem andern aber als mangelhaft wo nicht gar als strafbar erscheint. Eine solche Uebereinstimmung der Ehegesetzgebungen des Staates und der Kirche ist nun aber thatsächlich nicht vorhanden; und so ergeben sich natur- und erfahrungsgemäss die übelsten Folgen zunächst für die betheiligten Privaten, dann aber auch für die beiden Gewalten, wenn sie für ihre Gesetze gegen einander einstehen.

Eine Ordnung der Angelegenheit ist eben so dringend nothwendig, als leider schwierig. — Von einer Unterwerfung des einen Theils unter die abweichende Bestimmung des andern in jedem concreten Falle eines Widerspruches ist in der Regel keine Rede. Die Kirchen erklären diess nicht zu können, da ihre Normen göttliches Gebot seien; die Staaten weigern sich (mit sehr wenigen Ausnahmen), Gesetze einer fremden Gewalt im Bereiche des bürgerlichen Lebens gelten zu lassen und ihnen gar selbst zu gehorchen. In paritätischen Ländern ist letzteres sogar eine Unmöglichkeit, da die verschiedenen Kirchen ein unter sich abweichendes Eherecht haben, und der Staat also nicht alle zugleich handhaben könnte, namentlich bei gemischten Ehen. — Eine völlige Beseitigung der einen oder der andern der beiden Gewalten in Beziehung auf alles Eherecht, ist ebenfalls ausser Frage. Der Staat kann nicht zurücktreten, da die Ehe die verzweigtesten Folgen in allen Theilen der Rechtsordnung hat. Die Kirchen können unmöglich ganz ausgeschlossen werden, da die Anerkennung einer religiösen Seite der Ehe allgemein bei den Völkern europäischer Gesittigung verbreitet ist und diese also eine völlige Verweltlichung der Ehe nicht ertragen würden. — So bleibt denn schliesslich nichts anderes übrig, als den Versuch zu machen, die Gesetze des Staates auf dem Gebiete des bürgerlichen Lebens und überhaupt der vom Staate geordneten Verhältnisse gelten zu lassen, ohne weitere Berücksichtigung der Anschauungen der Kirchen; diesen aber zu überlassen, in ihrem Wirkungskreise nach ihren Gesetzen zu handeln. Ohne Zweifel ist dies nichts weniger als ein wünschenswerther Zustand, indem nicht nur ein Widerspruch zwischen den beiden grossen Ordnungen des Lebens der Achtung vor denselben nicht vortheilhaft ist, sondern namentlich auch, weil die Verlegenheiten, welche diesen erspart werden, nun den Einzelnen zugeschoben sind. Diese haben die Aufgabe, sich mit den beiderseitigen Forderungen abzufinden; und wenn es ihnen nicht gelingt, so müssen sie entweder eine ihnen wünschenswerthe und von der einen Macht gebilligte Verbindung unterlassen, oder sie sind in der Lage, sich mit der vom Staate äusserlich geordneten Ehe zufrieden zu

stellen und der kirchlichen Weihe zu entsagen, vielleicht kirchlichen Strafen zu verfallen. Es ist also von grösster Bedeutung, wenigstens den noch leidlichsten Zustand herzustellen, bis etwa steigende Gesittigung und eine längere Erfahrung der erzeugten und erduldeten Uebel Kirche und Staat zu einer Vereinigung in den Grundsätzen bewegen.

Es sind nun aber zunächst wohl nur zwei Systeme zur Herstellung einer solchen Ordnung möglich. — Einmal die allgemeine und gesetzlich erzwungene Civilehe auf dem Gebiete des Staates; daneben im Bereiche der kirchlichen Wirksamkeit die volle und ganz unangetastete Gültigkeit der Kirchengesetze. Hier bestimmt also der Staat lediglich mit Rücksicht auf sein Rechtsgebiet das Wesen der Ehe; er erklärt, welche Geschlechtsverbindungen er als gültige Ehen zulassen und, wenn sie eingegangen seien, schützen werde; er bestimmt die sämmtlichen rechtlichen Folgen einer Ehe für die Gatten, die Kinder und für Dritte, sowohl was persönliche als was Vermögensrechte betrifft; er schreibt eine rein auf bürgerlichem Boden sich haltende Form der Eingehung bei Strafe der Nichtigkeit und vielleicht anderweitiger Rechtsnachtheile vor und erkennt keinerlei andere Eingehungsweise als zu Recht bestehend und mit rechtlichen Folgen versehen, verbietet sogar vielleicht jede weitere Eingehungsform, Anerkennung oder Weihe, ehe seine Vorschriften vollständig erfüllt sind; er setzt endlich die Fälle und Formen einer erlaubten Wiedertrennung der Ehe und die rechtlichen Folgen derselben fest. Welche Vorschriften über Ehewesen die Kirchen neben dieser seiner Ordnung des Institutes aufstellen und welche Handlungen sie ausüben wollen, bleibt ihnen ganz überlassen, und ebenso den einzelnen Gatten, ob sie sich diesen kirchlichen Forderungen unterwerfen wollen oder nicht. Das Eintreten oder Wegbleiben einer Thätigkeit der Kirchen hat keinerlei rechtliche Folgen und besteht nicht für die staatliche Rechtsordnung. Es können denn also bei diesem Systeme Verbindungen bestehen, welche der Staat als gültige Ehen betrachtet, ohne dass eine Kirche dabei mitgewirkt hätte, und selbst gegen ausdrückliche kirchliche Satzungen; und anderer Seits mögen Verbindungen von den Kirchen als Ehen angesehen werden, welche der Staat nicht anerkennt, vielleicht sogar bestraft. — Zweitens aber mag der Staat ein gemischtes System annehmen. Einer Seits nämlich erkennt er in solchem Falle die Eingehung der Ehen nach kirchlichen Gesetzen als Grundsatz an und verlangt sie; stellt somit auch die Bestimmungen des bürgerlichen Rechtes über die Folgen der Ehe regelmässig nur für die kirchlich gebilligten und geschlossenen Verbindungen auf; auf der andern Seite aber macht er doch einzelne Ausnahmen, in welchen er gewisse Verbindungen als gültige Ehen anerkennt und vielleicht selbst unter seiner Mitwirkung zum Abschlusse bringt, welche die Kirche nicht billigt und zu deren Eingehung sie ihren

Dienst versagt. In diesen Ausnahmefällen bekümmert sich dann der Staat um etwaige kirchliche Einsprachen nichts, gestattet seinen Unterthanen die Eingehung der Verbindung und hält die Ehe in allen Theilen seiner Rechtsordnung aufrecht.

Es frägt sich nun, welches der beiden Systeme das räthliche ist?

Das System der obligatorischen Civilehe hat unzweifelhaft einige bedeutende Vortheile für sich. Zunächst ist es logisch vollkommen richtig. Der Staat entscheidet sich darüber, was nach seinen Grundsätzen und Interessen nothwendig ist; er ordnet darnach das Verhalten seiner Beamten und Bürger, und hält das von ihm Gewollte und unter seinem Gesetze Geschehene gegen alle Anfechtungen aufrecht so weit seine Wirkung und seine Befugniss geht; da, wo er nichts zu befehlen hat, bestimmt er auch nichts. Ueber seine Anordnungen mögen Andere denken, was ihnen beliebt; sie mögen auch, so weit sie Freiheit zu handeln haben in ihrem Kreise, nach andern Grundsätzen verfahren: allein sie können damit keine Wirkung auf das Recht und auf die Handlungen des Staates ausüben. Sodann ist nicht zu läugnen, dass der Staat als regierende Gewalt auf diese Weise mit den Kirchen nicht leicht in unmittelbare Collision kommen kann, da er in deren Gebiet nicht eingreift und sie dort ganz nach ihrem Gutbefinden gebahren lässt, sie sich aber wohl hüten müssen, eine ausdrücklich nur als bürgerlich-rechtlich ausgegebene Einrichtung auf diesem Boden anzufechten. — Leider drängen sich aber auch gewichtige Bedenken gegen die ganze Idee und in Beziehung auf deren Folgen auf. Vorerst sind keine guten sittlichen Folgen zu erwarten, wenn die Ehe ihres religiösen Charakters grundsätzlich vom Staate selbst entkleidet ist. Die religiöse Weihe ist eine grosse Bestärkung des Bandes und seiner Heilighaltung, namentlich für die Frauen. Die Einwendung, dass der Staat die kirchliche Schliessung nicht verbiete, sondern sie völlig freistelle, wenn nur seine Forderungen erst erfüllt seien, genügt nicht. Theils wird doch allmählig eine Anzahl von Ehen nur bürgerlich geschlossen werden; theils ist überhaupt die Erklärung des Staates, dass er die religiöse Weihe der Ehe nicht für wesentlich erachte, sie nicht verlange, und dass er Verbindungen ohne dieselbe eben so hoch stelle und nach Kräften schütze, wenig geeignet, die sittliche Bedeutung der kirchlichen Handlung zu fördern. Man mag zugeben, dass der Staat bei seinem Systeme nicht positiv unsittlich und irreligiös handelt, allein er fördert doch auch, mindestens gesagt, die Sittlichkeit nicht; diess ist aber immer ein Fehler, selbst ein politischer Fehler. Sodann trägt es zur Auctorität des Staates wenig bei, wenn er bei Beziehung einer täglich vorkommenden wichtigen Angelegenheit des Lebens seine Unmacht, dieselbe ganz nach seiner Ansicht vom Recht und Zweckmässigkeit zu ordnen, eingestehen muss. Durch die Zurückziehung des Staates auf die Civilehe erkennt er thatsächlich seine Besiegung durch die Geistlichkeit.

Endlich erfüllt der Staat seine Pflicht, die vollständige Rechtsgleichheit unter den Kirchen aufrecht zu erhalten, hier offenbar nicht. Der Kern des ganzen Streites über die kirchliche Eingehung der Ehen sind die gemischten Ehen. Die katholische Kirche weist dieselben mit strengen, ja verletzenden Ausdrücken («abhorret», «nefastum crimen») zurück, obgleich sie dieselben nach ihren eigenen Grundsätzen nicht für ungültig erklärt, und wirkt höchstens unter einer die Gleichstellung der Protestanten verwerfenden Bedingung, nämlich ausschliessender katholischer Erziehung der Kinder, zu einer Eheschliessung mit. Der Staat aber weicht aus, anstatt, wie diess sicher seine Aufgabe und auch ohne Zweifel bei entschlossener Anwendung aller gerechtfertigten Mittel durchführbar gewesen wäre, die Gleichberechtigung zu seiner Sache zu machen. Die Ausrede aber, dass der Staat nicht berechtigt sei, den katholischen Priester zur Gewährung eines Sakramentes zu zwingen, ist völlig nichtig. Es handelt sich nicht davon, den einzelnen Priester zu zwingen, gegen das Gebot seiner Obern zu handeln, sondern davon, diese zu veranlassen, dass sie nichts anordnen, was einer Seits gegen ein Grundgesetz des Staates ist, und doch anderer Seits keineswegs vom Dogma unbedingt verlangt wird, wie am besten die vieljährige eigene Uebung der Kirche beweist. Der Staat weicht aus; diess mag klug sein, allein tapfer und pflichtgetreu ist es nicht.

Was nun aber das gemischte System betrifft, so ist Doppeltes dabei zu untersuchen: erstens, in welchen Fällen denn der Staat zweckmässigerweise einzelne Ausnahmen von der Forderung machen kann, dass die Ehe kirchlich einzugehen sei; zweitens aber, wie weit auf diese Weise ein befriedigender allgemeiner Zustand erreicht wird? — Ueber die Gründe, aus welchen Ausnahmen der bezeichneten Art aufgestellt werden können, mag nicht wohl ein Zweifel obwalten. So oft nämlich der Staat findet, dass eine Gattung von Geschlechtsverbindungen, gegen welche er von seinem Standpuncte aus nichts einzuwenden hat, auf die also seine Satzungen des bürgerlichen Eherechtes ungestörte Anwendung erleiden und die auch der öffentlichen Sittlichkeit oder sonst dem allgemeinen Wohle keinen Eintrag thun, dennoch von einer Kirche zurückgewiesen wird, ist er nicht nur berechtigt, deren Zulassung auf seinem Thätigkeitsgebiete auszusprechen, sondern sogar verpflichtet dazu, weil er sonst eine nach seiner eigenen Ansicht unmotivirte Beschränkung der natürlichen Freiheit anordnen würde. Er kann die Weigerung der Kirche nur als eine unberechtigte betrachten, gegen deren Folgen er seine Angehörigen in Schutz zu nehmen habe, zu welcher gar mitzuwirken offenbares Unrecht von ihm wäre. Demgemäss kann und soll er seine Zulassung solcher Verbindungen aussprechen und dieselben von der kirchlichen Form der Eingehung dispensiren; auch ist es dann nur eine sich von selbst verstehende Folgerung, dass er nun eine andere Form rechtlich gültiger Ab-

schliessung bestimmt, weil ohne diese die Anerkennung keine praktischen Wirkungen haben würde. Die Zahl der Fälle, in welchen eine unausgleichbare Verschiedenheit der Ansichten von Staat und Kirche besteht, ist allerdings nicht unbedeutend. Erfahrungsgemäss ist es: Verschiedenheit des Glaubensbekenntnisses der Brautleute; Wiederverehelichung Geschiedener, welchen das bürgerliche Recht eine neue Ehe nicht untersagt, sei es im Allgemeinen, sei es mit einer bestimmten Person; Verwandtschaftsgrade, welche der Staat nicht mehr als ein Ehehinderniss betrachtet, die Kirche aber noch als solches aufrecht erhält. Dass in allen diesen Fällen eine gesetzliche Befreiung von den Kirchengesetzen an der Stelle ist, bedarf wohl nicht erst eines Beweises. Eine Eheverweigerung wegen Glaubensverschiedenheit ist gegen die Gewissensfreiheit und gegen die Gleichberechtigung der Konfessionen; eine Wiederverehelichung Geschiedener mag gegen eine zufällige Kirchenlehre sein, ist aber niemals dem Rechte zuwider und nicht in allen Fällen mit Sittlichkeit und öffentlichem Wohle unvereinbar; Ehen unter entfernteren Verwandten haben weder sittliche Bedenken noch Nachtheile für die Nachkommenschaft, die Festhaltung eines kirchlichen Dispensationsrechtes dient also nur als Einflussmittel oder als Einkommen. Die einzige zweifelhafte Frage in Betreff der zu gestattenden Ausnahmen ist die, ob eine völlige Nichtberücksichtigung des Glaubensbekenntnisses nicht doch zu weit geht, und namentlich ob nicht die Gestattung der Ehen zwischen Christen und Nichtchristen ein falscher Grundsatz ist? Unzweifelhaft kann man Ehen, bei welchen eine so weit gehende Verschiedenheit in den wichtigsten Lebensanschauungen vorliegt, mit günstigem Auge nicht betrachten. Sie stellen keine guten Folgen für einmüthiges Zusammengehen und für gedeihliche Kindererziehung in Aussicht. Allein die Folgerichtigkeit des Standpunktes muss anerkannt werden. Wenn der Staat, in der Regel sehr gegen seinen Willen, von der Kirche, namentlich von der katholischen, durch ausschliessendes Festhalten an dogmatischen Anschauungen und durch hartnäckige Verläugnung des in einem paritätischen Staate natürlichen Wunsche nach Duldung dazu genöthigt worden ist, sich in Beziehung auf die Ehen lediglich auf den Standpunkt des bürgerlichen Rechts zu stellen, so ist die Gültigkeit eines Ehevertrages so wenig anzufechten wegen Verschiedenheit des religiösen Glaubens, als wegen etwaiger Meinungsverschiedenheit über Gegenstände des Wissens. Eine Schroffheit ruft die andere hervor, und es bleibt, wenn Billigkeits- und Gesittigungsgründe nichts erlangen, nur die Einhaltung logischer Folgerichtigkeit übrig. — Weniger befriedigend ist die Antwort auf die Frage, ob dieses gemischte System eine vollständige und eine dauernde Befriedigung in Aussicht stelle? Zu seinen Gunsten spricht allerdings, dass für die grosse Mehrzahl der Ehen das Zusammenfallen der staatlichen und der kirchlichen Gesetze bleibt,

und dass damit sowohl grundsätzlich als der Regel nach thatsächlich der religiöse Character der Ehe gewahrt ist. Auch besticht hier, dass der Staat bei seiner Feststellung von Ausnahmen den widerspännstigen Kirchen mannhafter gegenüber tritt, als wenn er durch ein ganzes ausweichendes Institut sich aus der Schlinge zieht. Endlich ist dem nächsten practischen Bedürfnisse abgeholfen und es wird einzelnen Bürgern die peinliche Lage erspart, eine von ihnen gewünschte Ehe nicht schliessen zu können, obgleich kein Rechtsgrund entgegensteht. Auf der andern Seite lässt sich aber auch eine doppelte Ausstellung nicht verhehlen. Einmal wird auch hier die Gleichberechtigung der Kirchen nicht durch eine unmittelbare Massregel siegreich durchgesetzt, somit vielmehr dem Einzelnen der Kampf mit Forderungen der Kirchen zugeschoben, wenn er eine religiöse Weihe seiner Ehe nicht gerne entbehrt. Zweitens ist es ein grosser Uebelstand, dass die ausnahmsweise von dem Staate und etwa durch seine Behörden geschlossenen Ehen sich in unangenehmer Weise auszeichnen und vielleicht von der öffentlichen Meinung nicht als recht vollgültig betrachtet werden. Dieses letztere Vorurtheil kann so stark sein, dass manche der zu einer der gesetzlichen Ausnahmen eigentlich Berechtigten sich derselben nicht zu bedienen wagen und somit der Zweck verfehlt wird. — Es ist somit zwar das gemischte System kein falscher Schritt im Ganzen; allein es ist ein Stückwerk, ein Nothbehelf.

Offenbar ist unter solchen Umständen die Wahl zwischen den beiden Wegen schwer. Keiner derselben erspart Nachtheile, und es ist somit mehr Sache der subjectiven Schätzung, welche als die geringeren angeschlagen werden wollen. Eine Entscheidung zu Gunsten des gemischten Systemes dürfte jedoch schliesslich durch die Erwägung gerechtfertigt sein, dass die Fehler der obligatorischen bürgerlichen Ehe principiell sind und mehr ins Grosse gehen.

β) Die konfessionelle Erziehung der Kinder.

In nächster Verwandtschaft mit der Ordnung des Widerstreites zwischen Staats- und Kirchengesetzen hinsichtlich der Ehen stehen Bestimmungen über die konfessionelle Erziehung der Kinder. Zum Theile fallen die beiden Fragen zusammen, da bei gemischten Ehen die Forderungen der katholischen Kirche in Betreff der Erziehung der Kinder einen der Hauptpuncte des Streites über die kirchliche Mitwirkung zur Eheschliessung bilden; in anderen Fällen steht jedoch die Bestimmung über diesen Gegenstand nicht in Verbindung mit der Eingehung einer Ehe, sondern mit einem späteren Religionswechsel der Aeltern, mit wirthschaftlichen Gründen u. dgl. Die gesetzlichen Vorschriften über das, was in dieser Beziehung Recht sein soll, sind daher nicht alle zur Reglung eines streitigen Punctes in dem

Gränzgebiete von Staat und Kirche bestimmt und nicht sämmtlich den Schwierigkeiten einer Meinungsverschiedenheit über das Wünschenswerthe und Nothwendige ausgesetzt; sie müssen aber doch des innern Zusammenhanges wegen in ihrem ganzen Umfange erörtert werden.

Es erscheint zweckmässig, die Aufgabe in eine Reihe von Fragen zu zerlegen.

Vor Allem sind, zur Gewinnung einer vollständigen Uebersicht über das zu ordnende Gebiet, die sämmtlichen möglichen thatsächlichen Verhältnisse aufzuzählen. Es sind dieselben aber nachstehende: — Beide Aeltern gehören derselben Kirche an und erziehen auch ihre sämmtlichen Kinder als Angehörige dieser Kirche; (natürlich bis zu dem Eintritte eigener Ueberlegungsfähigkeit von Seiten der Kinder.) Es ist diess der bei weitem häufigste und auch der naturgemässeste Fall. — Beide Aeltern sind zwar desselben Glaubens, allein sie lassen eines oder mehrere ihrer Kinder in einem andern Glauben erziehen. Solches kommt selten vor, es mag aber wohl stattfinden und zwar aus sehr verschiedenen Gründen, z. B. aus Ueberzeugung der Aeltern, aus Nachgiebigkeit gegen äussere, etwa geistliche, Einflüsse, bei Entfernung von einer Kirche und Schule der eigenen Konfession, in Hinsicht auf einen äussern Vortheil, z. B. eine Heurath des Kindes, eine Erbschaft, besseres Fortkommen im Staatsdienste oder Gewerbe. — Endlich können die Aeltern verschiedenen Kirchen angehören, wo denn wieder entweder alle Kinder dem einen Aelterntheile folgen, oder aber dieselben getheilt werden mögen, namentlich dem Geschlechte nach.

Die nächste zu beantwortende Frage ist: welche verschiedene rechtliche Möglichkeiten hinsichtlich der Bestimmung über die Religion der Kinder bestehen? Auch hier sind dreierlei Möglichkeiten. — Entweder kann dem Vater, als dem Haupte der Familie und dem im Allgemeinen Erziehungsberechtigten, die Bestimmung zustehen. — Oder aber mag die Entscheidung durch Vertrag zwischen den Aeltern geschehen. — Endlich kann der Staat durch ein Gesetz die nöthigen Vorschriften geben; wobei denn aber allerdings wieder sehr verschiedene Bestimmungen denkbar sind. Vorerst kann das Gesetz entweder unbedingt und ohne alle Rücksicht auf den Willen der Aeltern verfügen; oder aber es tritt nur da subsidiarisch ein, wo keine besondere Bestimmung von Seiten der Aeltern, beziehungsweise des Vaters allein, getroffen ist. Sodann mag es in sachlicher Beziehung entweder einer bestimmten Kirche grundsätzlich den Vorzug geben, oder aber kann es die Entscheidung von einer blossen Thatsache abhängig machen, z. B. von der Religion des Vaters oder von dem Geschlechte der Kinder.

Nun lässt sich, mit der Gewissheit keinen wesentlichen Fall zu übergehen, zur Untersuchung schreiten, wie sich die Interessen und Rechte

des Staates zu diesen verschiedenen thatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten verhalten, was sich also auf seinem Gebiete, und abgesehen noch von anderweitigen Rücksichten z. B. auf kirchliche Verlangen, als das Richtige herausstellt? Es wird aber keinen Widerspruch finden, wenn bei der Beantwortung dieser Frage davon ausgegangen wird, dass der Staat eine dreifache Rücksicht zu nehmen hat. Einmal auf die Auffindung von Rechtsregeln, welche für die gesammten thatsächlichen Möglichkeiten ausreichen. Zweitens auf die Gewissensfreiheit von Aeltern und Kindern. Drittens endlich auf Festhaltung der allgemeinen Grundsätze des bürgerlichen Gesetzes über das Familienrecht, namentlich über die väterliche Gewalt. Hieraus ergeben sich aber folgende Sätze:

In erster Linie steht das Bestimmungsrecht des Vaters. Nicht nur hat der Staat kein Recht und kein Interesse eine bestimmte Kirche zu begünstigen, und somit auch keine Veranlassung mit einem Gesetze vor allen andern Ordnungsweisen einzuschreiten; sondern es ist überhaupt das wesentliche Entscheidungsrecht des Vaters eine Sache der Gewissensfreiheit und des Familienrechtes. Die religiöse Erziehung bildet einen Theil der übrigen Erziehung überhaupt, und es kann ein gedeihliches Ergebniss nur dann erreicht werden, wenn eine Uebereinstimmung in allen Theilen stattfindet. Dem Vater steht nun aber das Erziehungsrecht nach jedem Privatrechte der Welt zu; somit muss ihm auch die Bestimmung über die religiöse Bildung überlassen sein. Ein Eingriff in diese seine Befugniss wäre auch noch zu gleicher Zeit ein Eingriff in die Gewissensfreiheit. Da bei einer etwaigen Meinungsverschiedenheit der Mutter die väterliche Entscheidung im Rechte vorgeht, so kann auch die Thatsache, dass der Vater in einer gemischten Ehe lebt, hier keinen Unterschied machen. — Die einzige zweifelhafte Frage kann die sein, ob sich der Ehegatte durch einen Vertrag mit der Frau soll binden können in Betreff einer bestimmten konfessionellen Erziehung der Kinder? Gegen die Räthlichkeit und Gültigkeit eines solchen Abkommens wird angeführt, dass es der natürlichen Stellung des Vaters als Hauptes der Familie zuwider sei; dass Zerwürfnisse in der Familie dadurch nicht gehindert werden, falls der Vater später sein Versprechen bereuen oder er es nicht einhalten sollte; dass Verhältnisse bleibend bestimmt werden wollen, während später Umstände eintreten können, welche sämmtlichen Betheiligten selbst eine Aenderung wünschenswerth machen würden; endlich dass, nach weitverbreiteten Privatrechten, ein Vertrag zwischen Mann und Frau nicht erlaubt sei. Diese Gründe erscheinen jedoch nicht als schlagend. Das Eingehen einer Verpflichtung bei freier Selbstbestimmung ist so wenig etwas Unwürdiges, dass vielmehr ein guter Theil aller geordneten menschlichen Verhältnisse darauf beruht. Warum es sich nun gerade beim gesetzlichen Erziehungsrechte des Vaters

anders verhalten sollte, ist nicht einzusehen. Zerwürfnisse zwischen Mann und Frau und etwa mit Verwandten sind eben so gut möglich, wenn der Vater einseitig eine den Wünschen der übrigen Familie zuwider laufende Bestimmung giebt, oder wenn er gar ein vor der Ehe gegebenes, zwar unklagbares allein doch sittlich verbindendes Versprechen nicht hält. Unvernünftigen Folgen eines Vertrages kann entgangen werden, wenn gesetzlich eine Aenderung desselben unter bestimmten Voraussetzungen gestattet wird, z. B. bei einem Religionswechsel der Aeltern. Der Ungültigkeit eines Vertrages zwischen Eheleuten ist, auch wenn der Grundsatz keine Ausnahme erhalten soll, nur wenig im Wege, da die betreffenden Verträge vor der Ehe geschlossen zu werden pflegen. Bedenkt man nun noch, dass in gemischter Ehe, also da wo die ganze Frage hauptsächlich von Bedeutung ist, die Möglichkeit, die Bestimmung über die religiöse Erziehung der Kinder zu ändern, den Vater während der ganzen Erziehungszeit den lästigsten Zumuthungen auszusetzen droht; ferner, dass der Staat, welcher nicht im Stande oder nicht Willens ist, die Kirchen zu einer religiösen Weihe gemischter Ehen zu nöthigen, doch kaum das Recht beanspruchen kann, die Einzelnen zu hindern sich selbst (durch Ablegung eines Versprechens über die Kindererziehung) zu helfen; endlich, dass die vom Gesetze ausgesprochene gerichtliche Unklagbarkeit eines Versprechens einer Seits zu Unredlichkeit auffordert, anderer Seits nur dem Gewissenlosen Freiheit des Handelns gewährt, den ehrlichen Mann aber unberührt lässt: so muss man sich schliesslich für die Zulässigkeit rechtsgültiger Verträge über die confessionelle Erziehung der Kinder, also für Ausnahme von dem grundsätzlichen Bestimmungsrechte des Vaters, entscheiden.

Durch Aufstellung eines väterlichen Entscheidungsrechtes, beziehungsweise der Gültigkeit eines Vertrages, ist in der unendlichen Mehrzahl der Fälle die Sache rechtlich erledigt, und es kann von einer unmittelbaren gesetzlichen Einwirkung des Staates nur subsidiär die Rede sein, nämlich nur da, wo weder ein Vertrag besteht, noch der Vater etwas angeordnet hat, sei es vor seinem Tode, sei es vor einer thatsächlichen oder rechtlichen Trennung der Ehe, sei es endlich ehe ihm das Erziehungsrecht obrigkeitlich abgenommen wurde. — Ueber den Grundsatz, welchen der Staat bei der hier nothwendigen Gesetzgebung zu befolgen hat, kann im Wesentlichen nicht wohl ein Zweifel bestehen. Dass er, in einem paritätischen Lande, weder ein Recht noch ein Interesse habe, eine bestimmte Kirche durch Zuweisung von Kindern zur Erziehung in ihrem Glauben zu begünstigen, ist bereits bemerkt. Es kann also die Aufgabe der Gesetzgebung kaum eine andere sein, als die, in ihren ergänzenden Bestimmungen dem bestehenden Systeme des Familienrechtes so nahe zu kommen, als möglich, damit keine Verschiedenheit der Zustände eintrete je nachdem der natürlich berechtigte Erzieher

oder der Staat als dessen Stellvertreter handelt. Die Folge hiervon ist nun aber, dass das Gesetz die Erziehung der Kinder in der Religion des Vaters grundsätzlich vorzuschreiben hat, und zwar nicht nur, wie sich von selbst versteht, bei gleicher Konfession der Aeltern, sondern auch für Kinder aus gemischten Ehen. Offenbar spricht die Vermuthung dafür, dass der Vater seine Kinder in seinem Glauben erzogen haben würde; die Frage aber, ob nicht nach dem Wegfallen des väterlichen Erziehungsrechtes itzt ein volles Verfügungsrecht der Mutter einzutreten habe, ist zu verneinen. Wenn ihr abweichender Wunsch gegenüber von dem wirklich ausgesprochenen Willen des Vaters nicht in Betrachtung kommen kann, so ist er auch gegenüber von dem gesetzlich angenommenen von keiner rechtlichen Bedeutung. Aus demselben Grunde ist auch nicht etwa eine Theilung der Kinder nach dem Geschlechte an der Stelle; abgesehen davon, dass überhaupt einer verschiedenen religiösen Erziehung von Geschwistern nicht das Wort geredet werden kann, und dass sie also auch vom Gesetze ohne Noth nicht einzuführen ist. Bei ganz abnormen Verhältnissen oder wo sich ein erweislicher bedeutender Schaden aus der Vollziehung der gesetzlichen Vorschrift ergeben würde, mag im Wege der Dispensation nach eingeholtem Gutachten der Obervormundschaftsbehörde eine Abweichung zugegeben werden.

Dass im Uebrigen sowohl die Entscheidung des Vaters als die Vorschrift des Gesetzes nur über die Erziehung der Kinder in einer bestimmten Kirche entscheiden kann und soll, nicht aber auch über das Verbleiben derselben in dieser Kirche nach erlangter Selbstständigkeit des Urtheils, versteht sich von selbst. Beide Normen gelten also nur bis zu den gesetzlich bestimmten Entscheidungsjahren, nach deren Eintritt das Recht der Gewissensfreiheit für die itzt zu seiner Ausübung Befähigten eintritt.

Nichts ist nun allerdings möglicher und selbst wahrscheinlicher, als dass die Kirchen mit einer solchen staatlichen Gesetzgebung über die Kindererziehung nicht einverstanden sind, vielmehr abweichende Forderungen aufstellen. Wie weit hierin namentlich die katholische Kirche bei Kindern aus gemischten Ehen geht, ist bekannt. Es wirft sich also noch die Frage auf, ob in einem Staate des gemischten Systemes eine genügende Veranlassung zu einer Modification des vom Standpunkte des Staates für nothwendig und zweckmässig erachteten Rechtes besteht? — Diese Frage ist entschieden zu verneinen. Der Staat handelt nach Grundsätzen, welche ihm als die durch die Natur der Sache und durch allgemeine Rechtsbegriffe begründeten erscheinen. Er würde sich zum Gehülfen einer gegen seine Ueberzeugung und somit gegen seine Pflicht laufenden Handlungsweise herabwürdigen, wenn er abweichenden kirchlichen Forderungen nachgäbe; ausserdem könnte diess nicht anders geschehen, als dadurch dass er eine Kirche gegenüber von der andern gleichberechtigten bevorzugte. Den Kirchen

steht natürlich frei, ihren Einflus auf ihre Angehörigen dahin geltend zu machen, dass dieselben in den ihrer freien Verfügung überlassenen Fällen im Sinne der kirchlichen Lehre handeln; sie mögen selbst den Versuch machen, die Genossen einer andern Kirche zu freiwilliger Nachgiebigkeit gegen ihre Wünsche zu bestimmen: allein nicht nur steht ihnen kein äusseres im Gebiete des bürgerlichen Lebens geltend zu machendes Zwangsrecht zu, sondern es bleibt auch einem jeden Familienvater der Gebrauch des Hausrechtes gegen blosse Ueberlästigkeit der Zumuthungen vorbehalten. Eigene religiöse Ueberzeugung oder Absicht giebt keine Berechtigung zu Eingriffen in das Recht und in die Lebenssphäre Dritter.

2.

Schutz des Staates gegen rechtswidrige Ausübung des kirchlichen Straf- und Disciplinarrechtes.

Dass einem Unterthan, welcher in einem zur Rechtsordnung des Staates gehörigen Verhältnisse von einer Kirche oder einem ihrer Beamten und Diener beschädigt werden wollte, Schutz von der Staatsgewalt gewährt werden müsste, und dass in geeigneten Fällen das staatliche Strafrecht in seinem ganzen Umfange und in seiner vollen Strenge angewendet werden würde, bedarf nicht erst einer Auseinandersetzung. In bürgerlichen und staatlichen Rechtsverhältnissen steht, wie bereits erörtert, den Kirchen und ihren Organen keinerlei Befreiung von dem Gesetze zu; entgegenstehende Ansprüche, welche eine Religionsgesellschaft aus ihren eigenen Satzungen ableiten möchte, sind einfach nicht zu beachten, dem Gesetze aber wird im Nothfalle mit Gewalt Wirksamkeit verschafft. — Nicht in gleichem Grade selbstverständlich ist die Beantwortung der Frage, ob der Unterthan auch gegen eine auf kirchlichem Gebiete von einer Kirchenbehörde angeblich erlittenen Rechtsverletzung Schutz vom Staate verlangen kann? Namentlich ob er berechtigt ist, sich gegen eine Ausschreitung der kirchlichen Disciplinargewalt an weltliche Behörden um Hülfe zu wenden? Eine vom Standpuncte des Rechtes und der Politik richtige Beantwortung gehört vielmehr zu den schwierigeren Aufgaben.

Es stehen in dieser Angelegenheit zwei Reihen gewichtiger Erwägungen einander gegenüber.

Auf der einen Seite ist die allgemeine Rechtsschutzaufgabe des Staates in Betrachtung zu ziehen.

Allerdings kann eine Berechtigung der Kirchen zur Anwendung manchfacher Zwangsmittel gegen ihre Angehörigen nicht bestritten werden. Schon von einfachen Genossen können sie Abweichungen vom Dogma und Verletzungen der Kultvorschriften nicht hinnehmen, ohne sich selbst aufzugeben und eine Verwilderung und Auflösung einreissen zu lassen. Je nach der

Schwere des Falles müssen ihnen also entsprechende geistige Mittel gegen geistige Fehler zustehen, und die eigenen Gesetze jeder Kirche haben zu bestimmen, wer solche zu erkennen hat, auch welches Verfahren dabei einzuhalten ist. Im äussersten Falle muss eine Ausschliessung gegen entschieden Widerspenstige oder wegen schwerer Uebertretungen verhängt werden können. Ebenso muss eine Kirche die Befugniss haben, ihre Beamten und Diener zur klaglosen Erfüllung der von denselben übernommenen Pflichten anzuhalten. Namentlich kann ihr nicht zugemuthet werden, Solche im Dienste zu behalten, welche sich offen und in entscheidenden Fragen von ihrer Lehre losgesagt haben, oder durch ihre Lebensweise die kirchengesetzlichen Vorschriften missachten und bei den Gläubigen Anstoss erregen.

Allein eben so unzweifelhaft wie das Strafrecht der Kirche besteht auch das Recht und die Pflicht des Staates, innerhalb seines Gebietes kein Unrecht zu dulden, so weit er dazu physisch und moralisch im Stande ist, und zwar ohne Rücksicht darauf, wer das Unrecht begehen will oder begangen hat. Namentlich kann es in dieser Schutzpflicht keinen Unterschied machen, ob das Unrecht etwa innerhalb einer mit Autonomie versehenen Korporation begangen wird. Auch hier soll nur Recht und nicht Unrecht geschehen. Und nichts kann unrichtiger und selbst den elementarsten Begriffen über das Zusammenleben im Staate widersprechender sein, als die auch schon aufgestellte Behauptung [1]), dass wenn der Staat eine Kirche als selbstständige Korporation anerkenne, er auch ihre Jurisdiktion nicht bestreiten dürfe, diese sich aber nach kirchlichen und nicht nach Staatsgesetzen richte. Die Selbstständigkeit einer Kirche bezieht sich auf ihre religiösen Zwecke und Einrichtungen, ist aber nicht gleichbedeutend mit der Erlaubniss, in allen Beziehungen zu thun und zu lassen, was sie für gut findet. So sollen denn allerdings ihre Strafen hervorgehen aus ihren Gesetzen; allein dass dem so sei und dass sie nicht unter dem Vorwande einer Bestrafung einem Bürger ein Unrecht zufüge, darüber hat der Staat zu wachen. — Dass aber thatsächlich Missbrauch mit der kirchlichen Strafgewalt getrieben werden kann, bedarf nicht erst eines Beweises. Es ist gar wohl möglich, dass die grosse Masse der einfachen Kirchenmitglieder durch eine überstrenge Disziplin zur Ausübung von kirchlichen Handlungen genöthigt wird, welche über das Bedürfniss der Gottesverehrung und den wahren Sinn einer Religion hinausgehen, und den Einzelnen nicht nur beschwerlich, sondern selbst nachtheilig in ihren Lebensverhältnissen sind; oder dass auch wohl durch kirchliche Censuren Leistungen erzwungen werden, zu welchen nach den Gesetzen der Kirche selbst keine Verpflichtung

---

1) S. Denkschrift des Erzbischofes von Freiburg, S. 22.

besteht. Es mag sich begeben, dass eine Strafe ohne genügenden Grund erkannt wird. Es ist nicht ohne Beispiel, dass ein Verhalten aufgedrungen oder untersagt werden will, welches eine Verletzung der Gleichberechtigung anderer Religionen enthält und in einem paritätischen Lande den konfessionellen Frieden stört, sei es durch die Motive sei es durch die Folgen. Eben so ist es denkbar, dass durch Drohungen mit Amtsverlust, durch Zurücksetzung und missliebige Massregeln aller Art Kirchenbeamte misshandelt und eingeschüchtert werden, welche sich keines Vergehens schuldig gemacht haben, sondern sich nur weigern, Werkzeuge von Uebergriffen zu sein, welche namentlich in einem Streite zwischen ihren Kirchenobern und dem Staate ihrer Pflicht gegen den letzteren getreu bleiben, oder welche von der dogmatischen oder Kultusrichtung eines Vorgesetzten abweichen, ohne desshalb den Lehren der Kirche selbst zuwider zu handeln. Die Inhaber einer Kirchengewalt sind Menschen wie andere, möglicherweise also Irrthümern, Leidenschaften und selbst groben Fehlern unterworfen.

Man hat allerdings die Verpflichtung des Staates, Hülfe zu schaffen gegen rechtswidrige Kirchenstrafen, dadurch beseitigen wollen, dass man dieselbe für Conventionalstrafen erklärte. Allein es reicht dieser Grund nicht aus, da offenbar eine doppelte Verwechslung der Begriffe vorliegt. Einmal nämlich ist von Conventionalstrafen bei der Mehrzahl der kirchlichen Strafen schon nach der Art der zuerkannten Uebel keine Rede. Conventionalstrafen sind wesentlich Vermögensnachtheile, welchen man sich in Folge eines Vertrages für den Fall eines nicht eingehaltenen Versprechens unterwirft. Vermögensstrafen kommen nun aber verhältnissmässig selten unter den von den Kirchen angedrohten Uebeln vor. Geistliche Bussen, Entziehung von Heilsmitteln, Entkleidung von Würden und Aemtern, Ausstossung aus der Gesellschaft, somit gerade die am häufigsten vorkommenden kirchlichen Strafen sind wesentlich verschiedener Natur und eignen sich gar nicht zu einer freiwilligen Verabredung über ihren Eintritt. Zweitens aber liegt in dem Begriffe einer Conventionalstrafe nichts weniger als das Zugeständniss, dass man sich einer ungerechten Zuerkennung vertheidigungslos unterwerfe. Man giebt allerdings zu, dass der Eintritt des Uebels ausgesprochen wird von Personen, welchen gesetzlich keine richterliche Gewalt zustünde; und man lässt sich auch etwa ein summarisches und nicht nach der Gerichtsordnung des Landes eingerichtetes Verfahren gefallen. Allein keineswegs begreift die Unterwerfung unter eine Conventionalstrafe zu gleicher Zeit das Zugeständniss, sich auch in solchen Fällen, für welche die besondere Strafe gar nicht verabredet ist, in gleicher Weise behandeln zu lassen. Man macht sich keineswegs dadurch verbindlich, die verabredete Strafe gutwillig zu tragen, wo die vorausgesetzte Verschuldung gar nicht vorhanden sei. Man unterwirft sich nicht jeder

beliebigen und die Verabredung übersteigenden Strafansetzung oder jedem tumultuarischen, handgreiflich rechtswidrigen Verfahren. In allen solchen Fällen steht dem Bedrohten oder Verletzten die Anrufung des Staatsschutzes zu, und der Richter hat dann zu untersuchen, ob die in Frage stehende Strafe, sowie die Art ihrer Verhängung dem geschlossenen Vertrage entspricht oder nicht. Im letzteren Falle ist es seine Aufgabe, die dem Hülfesuchenden angemuthete Unterwerfung unter das zuerkannte Uebel für unverbindlich zu erklären und zu verhindern, dass demselben innerhalb des staatlichen Organismus und Zusammenlebens eine Folge gegeben werde. Selbst eine Verabredung von Rechtsmitteln und Instanzen für das Verfahren in Conventionalstrafen kann dieses Recht und diese Pflicht des Staates nicht ändern, denn es ist ja möglich, dass gerade über eine Nichtbeachtung dieser Bestimmungen oder über deren statutenwidrige Anwendung Beschwerde geführt wird. — Mit einem Worte, mit der Berufung auf Conventionalstrafen kann weder jede beliebige Ausdehnung noch die Unantastbarkeit der Kirchenstrafen nachgewiesen werden.

Und ebensowenig ist die Pflicht des Staates zur Gewährung von Rechtsschutz dadurch zu beseitigen, dass man den mit einer ihm ungerecht dünkenden Kirchenstrafe Belegten auf den ihm freistehenden Austritt aus der Kirche hinweist. Einmal kann die Genossenschaft mit einer bestimmten Kirche innere Ueberzeugung und religiöses Bedürfniss sein, so dass ein erzwungener Austritt eine schwere, subjectiv vielleicht eine ganz unerträgliche Beeinträchtigung wäre. Die im Staate bestehende Gewissensfreiheit bedeutet nun aber nicht etwa bloss Befreiung vom Zwang zu einer bestimmten Kirche, sondern sie hat auch eine positive Seite, nämlich das Recht derjenigen Kirche anzugehören, an deren Lehren und Heilsmittel man glaubt. Geht nun auch dieses Recht nicht so weit, dass man sich einer Kirche aufdrängen könnte, welche die Uebereinstimmung des Glaubens ihrer Seits läugnet; so ist doch jedenfalls der Anspruch darin begriffen, aus der Kirche, zu welcher man sich bekennt, nicht ohne Grund oder durch Misshandlung hinausgewiesen zu werden. Zweitens aber ist es mit dem Austreten aus einer Kirche nach manchfachen Bestimmungen selbst der bürgerlichen Gesetze nicht so einfach abgethan. Das Gesetz verlangt, dass man irgend einer Kirche angehöre, und es hat wenigstens sehr grosse Nachtheile auch im bürgerlichen und staatsbürgerlichen Leben, wenn Jemand in gar keine Kirche aufgenommen ist. Nun hängt aber theils weder die Aufnahme einfach von dem Willen des Nachsuchenden ab, noch ist sie gar die unmittelbare Folge des Austrittes aus einer andern Kirche; theils ist es sehr wohl möglich, dass ein gewaltthätig aus seiner Kirche Vertriebener keiner andern Kirche sich mit Ueberzeugung anschliessen kann. Ein etwa durch ein angedrohtes Unrecht zum Austritte aus der katholischen Kirche Ge-

drängter ist desshalb seiner Ueberzeugung nach noch kein Protestant, Deutschkatholik oder Jude. Endlich darf nicht übersehen werden, dass namentlich ein durch ungerechtes Verfahren seiner Oberen bis zum Austritte aus der Kirche gedrängter Geistlicher unmittelbar bedeutende Nachtheile erleidet und zum Aufgeben von Rechten genöthigt wird, welche er sich durch grosse Opfer erkauft hat.

Somit scheint denn das Recht und die Pflicht des Staates zur Gewährung von Rechtsschutz ausser Zweifel zu sein. Ehe jedoch ein Schluss fest gezogen wird, ist erst noch eine zweite Reihe von Erwägungen ins Auge zu fassen, welche den bisher geltend gemachten gegenüber stehen.

Vorerst kann von einem Rechtsschutze nicht die Rede sein, wenn kein eigentliches Unrecht begangen worden ist. Die Aufgabe des Staates geht nicht so weit, Unbilligkeiten zu verhindern oder zu beseitigen; solche mögen unsittlich und unverständig sein, allein sie sind kein Unrecht. Ebenso kann er der verkehrten und taktlosen Anwendung einer an sich unbestrittenen Gewalt nicht entgegentreten, wenn diese nicht zu seinem eigenen Organismus gehört, sondern selbstständig ist. Unter den einen oder den andern dieser Gesichtspuncte fällt denn nun aber unzweifelhaft ein grosser Theil solcher kirchlichen Censuren, über welche man glaubt sich beschweren zu dürfen.

Zweitens kann kein Rechtsschutz vom Staate verlangt oder geleistet werden, wenn seine Macht nicht ausreicht, um das zugefügte Uebel wieder zu entfernen. Unmögliches zu leisten ist auch der Staat nicht im Stande; und es wäre nicht nur thöricht, sondern selbst unwürdig und schädlich, wenn er es auch nur versuchen würde. Ob der Grund der Unmacht ein physischer oder ein moralischer ist, ändert hierin nichts. Aus diesem Grunde ist denn der Staat z. B. nicht verpflichtet, ungerecht zuerkannte Excommunicationen zu beseitigen, weil er weder ein Mittel besitzt, das Uebel, welches durch eine Ausschliessung aus der Kirche zugefügt ist, zu entfernen, noch eine Möglichkeit, die kirchliche Behörde zu einer völligen Zurücknahme ihres Ausspruches zu zwingen. Selbst wenn die Kirchenbehörde durch Anwendung von Zwang zu einer scheinbaren Wiederaufhebung genöthigt werden könnte, wäre in den Augen aller Gläubigen der Bann doch noch vorhanden, und somit das Unrecht nicht aufgehoben.

Endlich ist keine Verpflichtung zum Rechtsschutze vorhanden, wenn der ungerecht Behandelte sich freiwillig dem Zugefügten unterwirft und er selbst keinen Schutz in Anspruch nimmt. Allerdings möchte es scheinen, als schreite der Staat in solchem Falle ein wegen des objektiv begangenen Unrechtes, und nicht wegen des subjektiv erduldeten. Allein es ist zu bedenken, einmal dass er in der Regel unter solchen Umständen keine Kenntniss von dem Vorgefallenen erhält, wenigstens die Mittel zur Herstellung des erforderlichen Beweises eines begangenen Unrechtes ihm nicht geliefert

werden. Zweitens hat der Staat weder die Macht noch auch ein Recht, einen dispositionsfähigen Menschen, welcher sich einer ungerechten Strafe unterziehen will, von der Begehung oder Erduldung der dabei in Frage kommenden Handlungen abzuhalten. Eine solche freiwillige Unterwerfung unter eine ungerechte Kirchenstrafe wird aber sehr häufig vorkommen, namentlich bei Priestern. Ob aber die Beugung unter das Unrecht wirklich aus frommer Demuth oder aus Furcht vor Verschlimmerung der Lage durch Anrufung des weltlichen Schutzes erfolgt, ist in Betracht der thatsächlichen und der rechtlichen Möglichkeit helfend einzuschreiten ganz gleichgültig.

Wenn nun auch diese Betrachtungen den entgegenstehenden Grundsätzen keineswegs ihre Bedeutung ganz nehmen, so lässt sich doch nicht läugnen, dass der auf den ersten Anblick so entschieden vorhandene und so weit gehende Schutz des Staates gegen ungerechte Anwendung des kirchlichen Strafrechtes in der That und Wirklichkeit beschränkt ist, und dass auch Derjenige, welcher nicht die mindeste Neigung hat, den Kirchen irgend eine unzurechtfertigende Handlungsweise hingehen zu lassen, sich theilweise rathlos findet, so dass, alles wohl überlegt, nur nachstehende Sätze als richtig und ausführbar übrig bleiben:

Vorerst versteht es sich von selbst, dass der Staat selbst keine Strafe wegen eines Vergehens gegen die kirchliche Ordnung ausspricht, und zwar weder aus eigenem Antriebe noch auf Ansuchen der Kirche. Durch eine Verfehlung gegen ein Kirchengesetz, wie schwer dieselbe auch auf religiösem oder gesellschaftlichem Standpuncte wiegen mag, wird kein Theil der Rechtsordnung des Staates verletzt und keine Vorschrift desselben übertreten; er hat also weder Veranlassung noch Recht, ein in seinem Lebenskreise fühlbares Uebel darauf folgen zu lassen. Eine übertriebene Strènge der Kirchengesetze kann also wenigstens im bürgerlichen Leben in keinem Falle unmittelbar zum Schaden gereichen. Und auch der Umstand, dass in dem hier zunächst unterstellten Verhältnisse eines gemischten Systemes der Staat zwei Kirchen als *öffentliche* Korporationen erkennt, ändert an diesem Fernebleiben nichts. Diese Anerkennung giebt nur den ganzen Gesellschaften als solchen eine gewisse Stellung gegenüber vom Staate und von anderen gesellschaftlichen Kreisen, ändert aber das Wesen ihrer Gesetze nicht, macht sie namentlich keineswegs zu Theilen der Staats-Rechtsordnung. Selbst wenn ein Vergehen neben den Rechten der Kirche auch Rechte des Staates oder eines seiner Gebote verletzt, tritt der Staat nicht für die Kirche ein. Allerdings wird hier die Thätigkeit der staatlichen Behörden in Anspruch genommen und je nach dem Erfunde ein Strafurtheil von den Staatsgerichten gefällt werden; allein mit vollständiger Beschränkung auf die Verfehlung gegen die Staatsgesetze, mit durchaus selbstständigem Verfahren und ohne alle Berücksichtigung dessen, was die Kirche ihrer Seits

schon gethan hat oder noch thun wird. Mittheilungen der Kirchenbehörden über das Geschehene haben rechtlich für den Staat nur die Bedeutung von Anzeigen oder von Zeugenaussagen, und können auch nur als solche in den bei den Gerichten des Staates gepflogenen Verhandlungen benützt werden.

Sodann ist unzweifelhaft, dass eine Kirche nur über ihre eigenen Angehörigen eine Strafgewalt ausüben kann. Ihre Satzungen und die auf deren Verletzungen gesetzten Uebel haben selbstredend keinerlei Verbindlichkeit für Solche, welche dem Vereine gar nicht angehören; und zwar gehören zu den letztern auch Diejenigen, welche förmlich ausgetreten sind. Ein Versuch zur Bestrafung Andersgläubiger wäre ein Eingriff in deren Freiheitsrechte, somit ein bürgerliches Vergehen, gegen welches der Staat auf die erste Anzeige rechtlichen und thatsächlichen Schutz zu gewähren hätte.

Dagegen ist es, drittens, grundsätzlich ein Recht der Kirchen die zur Aufrechterhaltung ihrer Zwecke und Einrichtung nöthigen Strafgesetze zu erlassen, die Behörden und das Verfahren zu deren Anwendung festzustellen, endlich im einzelnen Falle statutenmässig zu verfahren. Der Staat hat sich im Allgemeinen in diese innern Angelegenheiten der Kirchen nicht zu mischen, sondern es deren eigener Sittlichkeit und Klugheit zu überlassen, nicht durch übertriebene Strenge der Satzungen und durch Ungerechtigkeit in der Vollziehung Hass und Abfall zu veranlassen. Diese Freiheit des kirchlichen Gebahrens hat jedoch ihre Gränzen. — Einmal nämlich kann der Staat nicht dulden, dass eine Kirche unter ihre Strafandrohungen Uebel aufnehme, deren Zufügung er überhaupt Unterthanen im Kreise seiner Macht nicht gestattet, also z. B. Lebensberaubungen, Verstümmlungen, langwierige Freiheitsentziehungen. Eine Beschränkung der kirchlichen Strafen auf geistige Uebel ist allerdings nicht ganz durchführbar, theils der möglichen Schwere einzelner Fälle wegen, theils bei den rechtlichen Folgen einer Amtsentziehung; allein daraus folgt nicht, dass es einer im Schutze und unter den Gesetzen des Staates bestehenden Gesellschaft gestattet sein kann, auf Verletzung ihrer Statuten aus eigener Machtvollkommenheit grausame oder unwiederbringliche Nachtheile zu setzen. Etwaige Kirchengesetze solcher Art können also, und müssen sogar, vom Staate als ungültig erklärt werden. — Zweitens aber hat der Staat das Recht und die Pflicht gegen ungerechtes und tumultuarisches Verfahren der Kirchenbehörden in allen Fällen Schutz zu gewähren, in welchen sein Einschreiten möglicherweise Hülfe bringen kann. Diess ist zwar in Beziehung auf eine thatsächliche Beseitigung rein geistiger Strafmittel nicht der Fall, wie oben bereits bemerkt; wohl aber kann bei allen Arten von Straferkenntnissen, auch wenn rein geistliche Uebel ausgesprochen sind, das Urtheil als ein ungerechtes erklärt und damit die ideelle Beschädigung wenigstens theilweise abge-

nommen werden. Ueberdiess ist ganz unmittelbarer Schutz gegen ungerechte Zufügung sachlicher Uebel möglich. Demgemäss muss sich die vom Staate anzuordnende Hülfe auch auf Beschwerden von Kirchengenossen über ungerecht zuerkannte Strafen erstrecken.

Aus dem Rechte Strafen zu erkennen folgt für die Kirchen auch die Befugniss den Urtheilen Vollzug zu verschaffen, falls sie keinen freiwilligen Gehorsam finden. Jedoch können sie dabei weder eine obrigkeitliche Gewalt in Anspruch nehmen, noch überhaupt in die unter der Rechtsordnung des Staates stehenden bürgerlichen Rechte der Einzelnen eingreifen, und haben sich folglich, so weit von eigenen Handlungen die Rede ist, auf geistige Mittel zu beschränken. Ein Anspruch auf eine Hülfe von Seiten des Staates findet aber nur in beschränktem Masse statt. Erstens nur bei materiellen Strafübeln, da die geistigen ausserhalb des Bereiches seiner Wirksamkeit sind. Zweitens aber nur auf besondere Bitte der Kirche und nach vorangegangener richterlicher Einsicht von der statutenmässigen Richtigkeit des Verfahrens und von der sachlichen Gerechtigkeit des Spruches. Der Staat hat allerdings, wenn er um Rechtshülfe von einer Unterthanen-Korporation angegangen wird, dafür zu sorgen, dass begründete statutarische Verpflichtungen gegen dieselbe nicht unerfüllt bleiben. Staatliche Hülfe wird aber weder geleistet, wenn die Kirche, deren Strafurtheil Ungehorsam entgegengesetzt wird, nicht selbst als Klägerin auftritt oder die von dem die Sachlage untersuchenden Richter gestellten Forderungen nicht erfüllt; noch, wenn das Verfahren nach dem eigenen Rechte der Kirche fehlerhaft oder der Spruch nach demselben als ungerecht erfunden wird [1]). Drittens endlich kann dem Staate nicht zugemuthet werden, seine Hülfe zu leihen, wenn entweder das kirchliche Gesetz, auf welches das Urtheil an sich logisch richtig gegründet ist, allgemeinen Rechtsbegriffen und der mensch-

1) Wenn das badische Gesetz vom 9ten Oct. 1860 den durch ein kirchliches Strafurtheil verletzten Bürgern keine Beschwerde beim Staate gegen den Spruch selbst einräumt, sondern nur durch Verweigerung jeder Beihülfe zum Vollzuge ungerechter Freiheits- und Vermögensstrafen zu schützen verspricht: so ist diess wohl nicht genügend. Dass der Staat nicht selbst vollzieht, was er rechtlich nicht billigen kann, versteht sich freilich von selbst; auch mag den Verurtheilten in der Regel materieller Schaden durch Verweigerung des Vollzuges in den beiden bezeichneten Fällen erspart werden: allein der Staat sollte niemals eine Bitte um Rechtshülfe grundsätzlich unerhört lassen, wenn er irgend im Stande ist zu helfen. Eine Hülfe ist aber hier möglich; und zwar immer und in allen Fällen, so weit es sich nämlich von dem Ehrenpuncte handelt, indem die Aufhebung des kirchlichen Urtheiles als eines an sich ungerechten eine weit gehende Genugthuung ist. Dann aber ist es auch materiell bei einer ungerechten Verurtheilung zu einem äussern Uebel keineswegs dasselbe, ob das Urtheil als ein ungerechtes vernichtet und somit die zuerkannte Strafe rechtlich ganz aufgehoben wird, oder ob man sich nur weigert, zur Vollziehung mitzuwirken. In dem letztern Falle bleibt das Urtheil in seiner Sphäre und an und für sich rechtskräftig, und es mag daher auch wenn der Staat es nicht vollzieht doch vielleicht gelegentlich Nachtheile bringen, z. B. bei Compensationen von Forderungen; jeden Falls aber kann sich möglicherweise die Ansicht der Machthaber im Staate über die Vollziehbarkeit ändern, während ein cassirtes Urtheil später niemals zum Vollzuge gebracht werden kann.



lichen Billigkeit zuwider läuft, oder aber wenn sich ein grosser Nachtheil, sachlicher oder moralischer Art, aus dem Vollzuge ergäbe. Der Staat ist nicht der blinde Vollzieher kirchlichen Willens, sondern er wahrt nur die Rechtsordnung auch in Bezug auf die Kirchen. Wo er also bei einer Verfehlung gegen seine eigenen Gesetze einen Richterspruch aus überwiegenden Gründen nicht vollziehen, sondern eine Begnadigung eintreten lassen würde, leistet er selbstredend auch keine Hülfe zur Vollstreckung eines kirchlichen Urtheiles. Er hat allerdings formell kein Begnadigungsrecht bei Sprüchen der Kirche; allein an dessen Stelle tritt mit ungefähr derselben Wirkung eine Verweigerung des Vollzuges.

Endlich kann es keinem Zweifel unterliegen, dass etwaige Gefängnissanstalten einer Kirche einer wirksamen Aufsicht zu unterwerfen sind. Ob eine Kirche überhaupt wohl daran thut, Einrichtungen dieser Art zu besitzen, und ob es nicht würdiger und wirksamer zugleich wäre, wenn in den dazu rechtlich geeigneten Fällen der Staat um die Uebernahme der von kirchlicher Seite zu einer Freiheitsstrafe Verurtheilten angegangen würde, mag dahingestellt bleiben. Jeden Falles aber ist es Pflicht, dafür zu sorgen, dass die kirchlichen Gefängnisse den Forderungen der Menschlichkeit und der Erfahrung nicht widersprechen; dass Gefangenen keine im Kirchengesetze nicht enthaltene und im Urtheile nicht ausgesprochene Uebel zugefügt werden; endlich dass Niemand in kirchlichen Räumlichkeiten gefangen sei, ausser entweder mit seiner eigenen Zustimmung oder nach vorangegangener Untersuchung und mit Hülfsvollstreckung des Staates selbst. Eine Verweigerung des Zutrittes müsste nicht nur augenblickliche Zwangseröffnung sondern auch wohl am besten völliges Verbot der ganzen Einrichtung zur Folge haben.

V.

Mittel zur Aufrechterhaltung des gewählten Systemes.

Es wäre mehr als kindlich zu glauben, dass die gesetzliche Feststellung so vieler und zum Theile so verwickelter Verhältnisse schon an sich eine beständige Vollziehung sicherstelle und jeden Versuch ihnen entgegen zu handeln beseitige. Diess wäre in keinem menschlichen Verhältnisse zu erwarten, am wenigsten kann aber hiervon die Rede sein, wo die vom Staate festgestellten Vorschriften und Einrichtungen manchfachen Wünschen und Forderungen, so wie geschlossenen Systemen zuwiderlaufen. Namentlich ist daran, dass die katholische Kirche sich bleibend beruhige bei einer Beschränkung von Ansprüchen, welche sie als geheiligtes Recht ansieht, um so weniger zu denken, als sie zu jeder Zeit förmliche Verwahrung eingelegt

hat, und es überhaupt ihr System ist, niemals eine Stellung rechtsverbindlich aufzugeben, sondern höchstens der Uebermacht der Verhältnisse thatsächlich zu weichen, bei der ersten passenden Gelegenheit aber wieder zu der ursprünglichen Behauptung zurückzukehren. Mit unbedingter Gewissheit muss daher früher oder später auf Versuche zur Nichtbeachtung der einen oder der anderen der staatlichen Bestimmungen gerechnet werden.

Unzweifelhaft kann sich der Staat seiner Seits solchem Ungehorsame oder solchen Umgehungen nicht fügen, sondern muss jede Verletzung des feststehenden Systemes zurückweisen, im Nothfalle seine ganze Machtfülle zur Vertheidigung seines Rechtes und des Gesetzes aufbieten. Jede Nachgiebigkeit ist hier verderblich und nur die Quelle immer neuer und immer gesteigerter Forderungen, so dass es die schlechteste Politik ist, nicht fest auf der äussersten Grenze des eigenen Rechtes zu beharren. Zu dem Ende ist denn eine ausreichende Rüstung nothwendig, und zwar sind natürlich solche Vorkehrungen sehr erspriesslich, durch welche etwaige Uebergriffe der geistlichen Gewalt gleich im Beginne entdeckt und durch Anwendung ausreichender gesetzlicher Mittel in ihrem Laufe aufgehalten werden können. Das sicherste Mittel zur Verhinderung eines Streites besteht in schlechter Aussicht auf einen endlichen Sieg. Dass die Kirchen, und namentlich wieder die katholische, auch solche Veranstaltungen wieder nicht gerne sehen, und dass sie dieselben wo möglich als ein kränkendes Misstrauen, wo nicht gar als eine förmliche Beeinträchtigung darstellen werden, ist freilich nach allen Erfahrungen zu erwarten; diess ist aber für den Staatsmann nur ein Grund weiter, das Nothwendige vorzukehren. Ein Eingriff in die grundsätzlich zustehenden Befugnisse der Kirchen darf und soll nicht stattfinden; allein wer ohne eine solche Verletzung nur sein Recht verwahrt und sich gegen mögliche, ja selbst höchst wahrscheinliche, eigene Beeinträchtigung vorsieht, bleibt vollkommen innerhalb der Grenze seiner Befugniss, seiner Pflicht und der Klugheit. Wird ihm ohne Zweifel auch das Lob der Kirche und ihrer Verfechter nicht zu Theil, so kann er reichliche Entschädigung hoffen in dem Danke des verständigen und vaterlandsliebenden Theiles seiner Mitbürger und in der Anerkennung der unbefangenen Geschichte.

Dem gemäss sind denn als nothwendige Ergänzungen des bisher erörterten kirchenpolitischen Systemes noch nachstehende Einrichtungen zu besprechen.

1.

Bestellung einer Oberaufsichtsbehörde.

Vor Allem ist offenbar nothwendig, dass die zur Besorgung der staatlich-kirchlichen Geschäfte bestellten Behörden auf eine zweckmässige und gerechte Weise geordnet werden.

Wie immer im Einzelnen die Verhältnisse zwischen Staat und Kirchen bestimmt sein mögen, unter allen Umständen bleibt eine doppelte Art von Geschäften zu besorgen. Einmal nämlich findet in einer Anzahl von Fällen ein Zusammenwirken von Staats- und Kirchenbehörden statt, so z. B. bei der Enennung der Geistlichen, bei der Verwaltung von Vermögen, vielleicht bei der Führung der bürgerlichen Standesbücher u. s. f. Zweitens aber wird der Staat immer wieder von Zeit zu Zeit Veranlassung haben, seine Rechtsgrenze gegenüber von kirchlichen Uebergriffen aufrecht zu erhalten, sei es nun bei der Erlassung neuer allgemeiner Anordnungen von Seiten einer Kirche, sei es in Beziehung auf einzelne Handlungen. Es wird sogar ganz zweckmässig sein, wenn sich in letzterer Beziehung die Regierung in fortwährender Kenntniss der Ereignisse und der Haltung der Kirchen erhält.

Welcher Behörde die oberste Leitung dieser Angelegenheiten zufällt, hängt davon ab, ob in dem betreffenden Staate ein eigenes Kultministerium von dem Ministerium des Inneren abgezweigt ist. Ist diess der Fall, so liegen natürlich jenem auch diese Geschäfte ob; wo nicht, so bleiben sie mit der Wahrung der übrigen Hoheitsrechte bei dem Ministerium des Innern. Ob aber ein besonderes Kultministerium räthlich ist, hängt wohl hauptsächlich von dem Umfange des Staates ab. Theoretisch richtig ist es ohne Zweifel, wenn die ganze innere Verwaltung, so weit sie sich nicht mit der Rechtspflege und mit dem Staatshaushalte zu beschäftigen hat, einer einzigen Behörde untergeordnet ist, welche, je nach Gegenständen, Central-Behörden oder General-Directoren unmittelbar unter sich haben mag, und dann natürlich auch Stellen dieser Art für die staatskirchlichen Geschäfte. In grösseren Staaten kann jedoch allerdings die Masse der einem solchen Ministerium des Inneren obliegenden Geschäfte so überwältigend sein, dass nur die Wahl übrig bleibt, entweder den Abtheilungsdirigenten eine allzu weit gehende Zuständigkeit zu verwilligen, oder aber eine Spaltung des Ministeriums selbst vorzunehmen. Entschliesst man sich zu Letzterem, (und es ist wohl das kleinere Uebel von den beiden,) so ist wohl die Ausscheidung der Kirchen- und Unterrichtsangelegenheiten unter einer selbstständigen obersten Verwaltung jeder anderen Combination vorzuziehen, so z. B. der Bildung eines eigenen Ministeriums für Handel und Gewerbe. Diess aber nicht sowohl desshalb, weil hier die Ausscheidung leichter wäre oder die Nachtheile einer jeden Vermehrung der obersten Behörden in geringerem Grade hervorträten; sondern aus psychologischen Gründen. Zur richtigen Leitung der geistigen Interessen des Volkes sind Eigenschaften nothwendig, welche nicht eben häufig in derselben Person mit jenen Anlagen vereinigt sind, die für eine erspriessliche Besorgung der materiellen Interessen taugen. In jenem Falle ist nämlich eine hohe allgemeine Bildung, eine ideelle Richtung, ein zartes und versöhnliches persön-

liches Auftreten vorzugsweise wünschenswerth; während die Verwaltung im engeren Sinne einer Seits manchfache besondere und technische Kenntnisse, anderer Seits rasche Entschlossenheit und Thatkraft verlangt. Man wird also leichter einen Minister des Inneren finden, welcher auch die Gewerbe-angelegenheiten gut besorgt, als einen solchen, welcher zu gleicher Zeit die Eigenschaften eines guten Kultministers hat.

Wie es sich aber auch mit dem Ministerium selbst verhalten mag, welchem die kirchenpolitischen Geschäfte zugetheilt sind, jedenfalls muss eine eigene Unterbehörde zur unmittelbaren Bearbeitung bestellt werden, und können auch in einem Kultministerium dieselben nicht vermischt mit der Leitung der Unterrichtsanstalten, den Kunstangelegenheiten u. s. f. besorgt werden. Hier entsteht denn nun in einem paritätischen Staate die Frage, ob diese zunächst zur Besorgung der Staatsgeschäfte gegenüber von Kirchen bestimmte Centralstelle eine einheitliche sein kann und soll, oder ob etwa für jede der Kirchen eine eigene Behörde zu errichten ist?

Rein vom Rechtsstandpunkte aus betrachtet lässt sich allerdings kein Grund ersehen, welcher den Staat nöthigte, die ihm zustehenden Rechte in Betreff des kirchlichen Lebens so vielen Behörden zu unterstellen, als thatsächlich im Lande Kirchen vorhanden sind. Zwar sind die Verhältnisse der Staatsgewalt zu den einzelnen Landeskirchen je nach deren Organisation verschieden. Auch ist es selbstredend nicht möglich die betreffende Behörde, wenn sie mit sämmtlichen Kirchen zu thun hat, ausschliesslich aus Angehörigen der einzelnen Kirchen zu besetzen, sondern wird es vielmehr unvermeidlich sein, dass auf Angelegenheiten einer Kirche auch solche Staatsdiener Einfluss haben, welche persönlich einer anderen Konfession zugethan sind. Diess sind jedoch keine unbedingten Hindernisse einer Einheit der Behörde. Eine gleich richtige Kenntniss der Verhältnisse des Staates zu mehreren Kirchen kann bei demselben Beamten und somit auch bei derselben Behörde stattfinden. Ueber eine Verschiedenheit der Konfession der Staatsdiener aber können sich die Kirchen nicht beschweren, da die Geschäfte dieser Centralbehörde nur in Staatsangelegenheiten nicht aber in kirchlichen Handlungen bestehen. Durch wen der Staat seine Rechte wahren und ausüben lässt, ist lediglich seine Sache; und die Rechte der Kirchen werden nicht im mindesten verändert durch die Persönlichkeit der gegenüber von ihnen Wachhabenden. Auch ist schliesslich der Minister und der Regent selbst nur Mitglied der einen oder der anderen Kirche. Also, wie gesagt, von einem inneren Widerspruche oder einem Unrechte ist nicht die Rede, wenn der Staat eine für alle seine kirchlichen Geschäfte gemeinschaftliche Behörde bestellen will.

Dennoch ist in einem paritätischen Staate die Bestellung einer gemeinschaftlichen Behörde zur Besorgung sämmtlicher staatskirchlichen Angelegen-

heiten aus Zweckmässigkeitsgründen nicht anzurathen. Eine Kirche wird immer mit Misstrauen auf die Gesinnungen Solcher hinsehen, welche anderen Glaubens sind, indem sie bei denselben weniger Wohlwollen voraussetzt, wohl auch eine falsche Auffassung der Verhältnisse fürchtet. Und es ist in der That möglich, dass diese Besorgnisse begründet sind. Eine vorzugsweise Neigung zur Beschäftigung mit kirchlichen Dingen ist natürlich die erste Bedingung zur Uebertragung einer Stelle in der fraglichen Behörde. Diese Liebhaberei kann nun aber leicht auf einem besonderen Eifer für die eigene Kirche beruhen, ein solcher Eifer dann wieder Befangenheit und Abneigung gegen Andersgläubige erzeugen. Eine Beruhigung der Kirche ist aber um so wünschenswerther, als im Falle von Streitigkeiten ein Misstrauen in die Personen die Stimmung sehr verbittern kann. Jedenfalls bietet ein solches Verhältniss eine leichte Gelegenheit die Absichten der Regierung zu verdächtigen, sie der Feindseligkeit, vielleicht eines Bekehrungsversuches zu bezüchtigen, und so die Leidenschaften der Menge aufzustacheln. Wo namentlich keine ganz scharfe Ausscheidung der rein kirchlichen und der staatlichen Angelegenheiten stattfindet, wie diess leicht für die protestantische Kirche, aber, bei einem gemischten Systeme, auch gegenüber von der katholischen stattfinden kann, da ist ein Einfluss von Angehörigen einer anderen Kirche schwer zu verwinden, sollte er auch stofflich nicht tadelnswerth sein. Gegenüber von solchen Folgen dürfen etwas grössere Ausgaben nicht in Betrachtung kommen; und dieser wirthschaftliche Nachtheil einer Trennung ist am Ende der einzige wirkliche, indem eine, an sich allerdings denkbare, Verschiedenheit des Geistes und der Richtung mehrerer abgesonderter Behörden und eine daraus sich ergebende verschiedene staatliche Behandlung der beiden Kirchen durch den einheitlichen Willen des Ministers selbst beseitigt werden kann. — Dass im Uebrigen die zur Besorgung der staatlichen Geschäfte gegenüber von einer protestantischen Kirche bestimmte Behörde nicht zu gleicher Zeit die oberste Behörde in der Kirche selbst sein kann, versteht sich von selbst. Letztere ist es ja gerade, welche zunächst zu überwachen und in Schranken zu halten ist.

Die Personalbesetzung der im Grundsatze bestimmten Behörden unterliegt keinen besonderen Zweifeln oder Schwierigkeiten. Der Staat hat natürlich völlig freie Hand, und es kann von der Nothwendigkeit oder auch nur Zweckmässigkeit einer Verständigung mit den Kirchengewalten über die Personen der zu Ernennenden nicht die Rede sein. Die einzige Bemerkung sei daher hier gemacht, dass zwar diese Aufsichtsbehörden über die Kirchen einen oder mehrere Geistliche in ihrer Mitte nicht entbehren können wegen der nöthigen genauen Kenntniss der kirchlichen Lehren, Uebungen und Anschauungen; dass aber die Besetzung bloss mit Geistlichen oder auch nur überwiegend mit solchen ein grosser Missgriff wäre. Die Geschäfte

sind wesentlich rechtlicher und namentlich staatsrechtlicher Art, erfordern also Rechtsgelehrte. Ausserdem aber wäre zu besorgen, dass eine aus Geistlichen zusammengesetzte Behörde ihre Aufgabe und Stellung falsch auffasste. Entweder könnte sie sich zum Regieren in der Kirche berufen erachten, anstatt zur blossen Besorgung der Staatsinteressen gegenüber von der Kirche, dadurch aber Missstimmung und Widerspruch mit Recht hervorrufen; oder aber wäre auch möglich, dass sie gemeinschaftliche Sache mit der Kirche und mit ihren priesterlichen Genossen in derselben machte und die Rechte des Staates daran gäbe. Jenes wäre wohl mehr bei einer aus protestantischen, dieses bei einer aus katholischen Geistlichen bestehenden Stelle zu befürchten; beides aber verkehrt und schädlich.

Hat man sich für eine eigene Behörde zur Besorgung der Geschäfte gegenüber von jeder der beiden grossen Kirchen entschieden, so muss folgerichtig auch eine selbstständige Besorgung der Angelegenheiten in Betreff kleinerer Kirchen angeordnet werden. Die Juden z. B. werden die Ueberwachung ihrer religiösen Angelegenheiten eben so ungerne durch Christen sehen, als Protestanten sie in den Händen von Katholiken erblicken würden. Eine Nichtberücksichtigung dieses Wunsches würde beweisen, dass die angebliche Gleichheit aller an und für sich gestatteten Religionen vor dem Gesetze keineswegs ernstlich gemeint sei; und wenn vielleicht auch, bei der kleineren Anzahl der Mitglieder einer solchen Kirche, eine Missstimmung derselben keine Gefahr brächte, so wäre eine ungerechte Behandlung doch unehrenhaft, wie jede Gewaltthätigkeit. — Natürlich ist damit nicht gesagt, dass für jede eine einzelne, vielleicht nur aus Einer Gemeinde bestehende, Sekte auch ein eigener Staatskirchenrath errichtet und derselbe mit ihren Genossen besetzt werden könne. Bis zur Absurdität darf die Folgerichtigkeit nicht getrieben werden; und hier ist es thatsächlich unmöglich eine andere Einrichtung zu treffen, als die Besorgung der wenigen Geschäfte einer der bestehenden Behörden oder dem Ministerium unmittelbar zu übertragen.

2.

Das Placet.

Zwei Sätze stehen einander gegenüber, sind aber beide ausser Zweifel. Einmal, dass von freier Selbstständigkeit einer Kirche und von dem Rechte, ihre Angelegenheiten selbst zu verwalten, nicht die Rede sein kann, wenn sie die Erlaubniss des Staates bedarf, die innerhalb ihres Thätigkeitskreises fallenden Anordnungen verkünden und ausführen zu dürfen. Zweitens aber, dass es unvereinbar mit dem Ansehen und der Wirksamkeit, ja selbst mit dem Begriffe der Staatsgewalt ist, wenn den Häuptern einer oder mehrerer Corporationen in seinem Gebiete das Recht zusteht, Befehle an ihre Angehörigen zu erlassen, welche mit den Gesetzen und Einrichtungen des Staates

im Widerspruche sind. Offenbar muss hier eine Einrichtung gefunden werden, welche den Kirchen gestattet, sich innerhalb ihres unzweifelhaften Gebietes nicht nur hinsichtlich der einzelnen Handlungen sondern auch in Betreff allgemeiner Anordnungen ganz ungehemmt zu bewegen, sie aber hindert, ihre Grenzen zu überschreiten, in den Organismus des Staates einzugreifen und dessen Rechte oder Pflichten zu beeinträchtigen.

Als das hierzu geeignete Mittel wurde, und zwar seit Jahrhunderten und in den verschiedensten Ländern, das landesherrliche Placet betrachtet, das heisst die Anordnung, nach welcher kein Erlass allgemeinerer Art von einer geistlichen Behörde veröffentlicht, folglich als Vorschrift gegeben werden durfte, ehe er der Staatsregierung vorgelegt und von ihr genehmigt war. Diess galt namentlich in der katholischen Kirche nicht etwa bloss von Befehlen inländischer Bischöfe, sondern auch von allen Arten päpstlicher Erlasse und sogar eintretenden Falles von Concilienbeschlüssen. Eine Verletzung der Vorschrift hatte aber nicht nur die Ungültigkeit der ohne Erlaubniss bekannt gemachten Anordnung, sondern auch strenge Strafen für die unbefugterweise Veröffentlichenden zur Folge.

Ueber keinen Theil der Staatsmassregeln lauteten nun aber in neuerer Zeit die Beschwerden der katholischen Kirchenbehörden einstimmiger und lauter, als über dieses landesherrliche Placet; und sie haben es auch, wenigstens in Deutschland, dahin gebracht, dass das lange ausgeübte Recht von den Regierungen aufgegeben worden ist, theils in den mit Rom abgeschlossenen Concordaten, theils durch einseitige Erklärungen oder stillschweigende Uebungen der Staaten. Ueberall ist itzt — so in Oesterreich, Preussen, Bayern, Hannover, den Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz, ferner noch in Holland, Belgien u. s. w. — an die Stelle der vorgängigen Einreichung und Genehmigung die Bestimmung getreten, dass Verordnungen geistlicher Oberer nur gleichzeitig mit ihrer Verkündigung in der Kirche der Regierung zur Kenntniss zu bringen seien.

Es ist nun zu untersuchen: ob in der That das Placet gegründeten Einwendungen blossgestellt ist; und ob, wenn dem so sein sollte, das neu gewählte Mittel seinem Zwecke entspricht?

Die Gegner des Placet bringen eine Menge von Gründen gegen dasselbe vor, begehen aber den Fehler, offenbar Unstichhaltiges einzumischen und selbst an die Spitze zu stellen. Diess muss denn vor Allem beseitigt werden, damit die wahre Sachlage erkannt werden mag. — Nur als eine vollkommene Begriffsverwechslung kann es denn bezeichnet werden, wenn das Placet für eine zu Ungunsten von Papst und Bischöfen geltende Fortsetzung der sonst über die Presse bestellten itzt aber aufgehobenen Censur ausgegeben wird. Pressfreiheit ist nicht gleichbedeutend mit dem Rechte, zwingende Vorschriften für Andere zu geben, sondern besteht nur in der Befugniss,

Meinungen und Thatsachen auf eigene Verantwortlichkeit durch die Presse zu veröffentlichen. Diese Pressfreiheit steht da, wo sie überhaupt gesetzlich ist, auch den Geistlichen jeden Grades und in Beziehung auf jeden ihnen beliebigen Gegenstand, also auch auf kirchliche und staatliche Angelegenheiten, unbedingt zu. Allein es ist fast kindisch, mit dem Rechte, seine Meinung drucken zu lassen, auch ein Recht, Anderen und selbst dem Staate zu befehlen, beweisen zu wollen. Das letztere Recht kann möglicherweise ebenfalls bestehen; allein sein Bestand und die näheren Bedingungen müssen ihre eigene Begründung haben. — Eben so wenig schlagend ist sodann ein zweiter gegen das Placet vorgebrachter Grund, welcher aus der Unwürdigkeit und Unerlaubtheit einer Präventivmassregel an sich gezogen werden will. Dass mit Präventivmassregeln Missbrauch getrieben werden kann und schon oft getrieben worden ist, und dass theils in Verhältnissen, welche eine Rechtswidrigkeit ganz unwahrscheinlich erscheinen lassen, dennoch Beschränkungen auferlegt, theils Vorsichtsmassregeln, welche an sich begründet wären, über Zweck und Vernunft hinaus erstreckt werden mögen, soll nicht geläugnet werden. Die weit verbreitete Abneigung gegen Präventivmassregeln begreift sich also. Allein nichts ist dennoch unbegründeter und selbst unverständiger, als dem Staate überhaupt das Recht bestreiten zu wollen, Vorbeugungsmassregeln zu ergreifen. Ist es doch vielmehr weitaus in der Regel viel besser, einer Rechtsverletzung oder einem sonstigen Schaden zuvorzukommen, als erst das bereits eingetretene Uebel wieder zu entfernen zu suchen. Vorbeugungsmassregeln sind an sich so wenig ein Unrecht von Seiten des Staates, dass er vielmehr die entschiedene Pflicht hat, sie in allen passenden Fällen zu ergreifen.

Von ernsthafterer Bedeutung sind dagegen nachstehende Einwendungen: — Durch die Nothwendigkeit, eine besondere Erlaubniss in jedem einzelnen Falle nachzusuchen, werde — so ist die Beschwerde — die grundsätzlich anerkannte Selbstständigkeit der Kirchen thatsächlich wieder aufgehoben, also wegen der Möglichkeit eines Missbrauches das Grundprincip vernichtet. Eingriffe in die unzweifelhaft eigensten Rechte der Kirchen, selbst in das Dogma und in den Cultus, seien keineswegs unmöglich und ohne Beispiel; und das blosse Versprechen des Staates, sein Veto nicht in rein geistlichen Angelegenheiten zur Anwendung bringen zu wollen, schütze hiergegen nicht, weil er sich natürlich selbst die Entscheidung darüber vorbehalte, ob eine kirchliche Verordnung in dieses Gebiet gehöre oder nicht. Selbst grobe Unduldsamkeit und gewaltthätige Bekehrungssucht können sich geltend machen. Auch wo schliesslich das Placet nicht verweigert werde, möge die Kirche durch Verzögerung in ihrem Ansehen oder in sonstigen Interessen empfindlich Noth leiden. Da nun das Wegfallen einer Vorbeugungsmassregel den wirklichen Rechten des Staates gegenüber von der Kirche keinen Ab-

bruch thue, er vielmehr immer in der Lage sei, einen bereits geschehenen Eingriff in seine Ordnung für ungültig zu erklären und wieder aufzuheben, nöthigen Falles zu bestrafen; da er auch, wenn er die Macht zur Wiederbeseitigung nicht habe, schwerlich stark genug sei, ein präventives Veto auszusprechen, somit das Placet ihm keine neue Kraft gebe, sondern nur eine vorhandene nachweise: so sei es im grossen Ganzen weit erspriesslicher, auch den Kirchen ihr Recht auf Freiheit zu lassen und nur einem bereits geschehenen Missbrauche desselben wiederaufhebend und rügend entgegenzutreten.

Offenbar liegt in diesen Sätzen manches Wahre; ob aber auch die ganze Wahrheit?

Unzweifelhaft nein! Den Gründen wider das Placet stehen vielmehr andere ebenfalls gewichtige für dasselbe entgegen. — Es versteht sich von selbst, dass die dem Staate wirklich gegenüber von den Kirchen zustehenden Rechte durch eine dieselben misskennende Verordnung einer Kirchengewalt nicht geändert werden. Vielmehr muss der Staat in solchem Falle sich in Vertheidigungsstand setzen, wenn er sich nicht selbst aufgeben und zu immer weiter gehenden Eingriffen einladen will. Er wird also die Verordnung für ungültig erklären und ihre Vollziehung thatsächlich hindern. Unläugbar entsteht nun aber aus solchem nachträglichen Einschreiten mehr als Ein empfindlicher Nachtheil.

Vor Allem ist zu bedenken, dass die Wiederzurücknahme einer bereits verkündeten und vielleicht theilweise schon im Vollzuge begriffenen Anordnung für die betreffende Kirche weit peinlicher ist, als wenn sie vor der Erlassung durch einen nicht in die Oeffentlichkeit gelangenden Einspruch von den Ansichten der Staatsregierung in Kenntniss gesetzt worden ist. Es ist zu fürchten, dass nur solche Kirchenoberen, welche von menschlicher Schwäche in ungewöhnlichem Masse frei sind, sich nicht nach Kräften einer nachträglichen Anmuthung auf Zurücknahme oder mindestens einer Ungültigkeitserklärung widersetzen werden. So kommen also zu den etwa in der Sache selbst liegenden Gründen des Widerspruches auch noch verletzte Eigenliebe und Besorgniss um das bedrohte Ansehen. Das ohnedem schwierige Verhältniss wird dadurch noch bedenklicher. — Sodann ist zu besorgen, dass wenigstens in einzelnen Fällen der durch eine übergreifende kirchliche Verordnung entstandene Nachtheil selbst durch eine Ungültigkeitserklärung nicht mehr ganz ungeschehen gemacht werden kann. Es liegt in der Natur der Sache, dass der von der Regierung zu fassende Beschluss erst einige Zeit nach der Veröffentlichung des fraglichen Befehles durch die Kirchengewalt erfolgt. Bis die Regierung mit sich im Reinen ist über den einzuhaltenden Weg, und bis dieser Entschluss hinausgegeben sein kann, ist nun aber bereits, vielleicht auf allen Kanzeln, die Bekanntmachung des

kirchlichen Befehles erfolgt, nach Umständen der Vollzug begonnen, wo nicht gar vollendet. Dass nun die durch eine solche Verordnung herbeigeführte Aufregung durch das nachhinkende Einschreiten des Staates wieder beschwichtigt, eine zugefügte Verletzung, z. B. anderer Religionsparteien, wieder gut gemacht, eine Beeinträchtigung der Auctorität des Staates wieder spurlos ausgewischt werden kann, ist keineswegs einfach anzunehmen; und schliesslich ist gerade hier der Satz einleuchtend, dass es sowohl sicherer als zuträglicher ist, einem Uebel zuvorzukommen, als dasselbe erst nachträglich wieder gut zu machen. — Ferner will es doch mit der Würde der Staatsgewalt nicht recht vereinbar erscheinen, wenn eine unter ihrem Schutze stehende und wenigstens in gewissen Beziehungen ihr untergeordnete Corporation ohne Weiteres, und ohne auch nur ihre Absicht anzuzeigen, Anordnungen treffen kann, bei welchen jene wenigstens möglicherweise betheiligt ist, und über deren rechtliche Gültigkeit sie eine Entscheidung in Anspruch nimmt. Diese Anstandsrücksicht ist aber um so mehr zu betonen, als den wirklichen Rechten der Kirchen durch eine vorgängige Mittheilung ihrer Absichten kein Eintrag in solchen Fällen geschieht, bei welchen doch schliesslich ein Zusammenwirken stattfinden muss. Entweder macht der Staat keine Einwendungen, dann kann daran, dass er etwas früher Kenntniss von der Sache erhalten als die Menge der Gläubigen, nichts gelegen sein; oder aber es erfolgt ein motivirter Widerspruch, dann mag sich entweder die Kirche von dessen Begründung überzeugen, oder sie beharrt bei ihrer Ueberzeugung von der Berechtigung und der Zweckmässigkeit ihrer Absicht. In jenem Falle unterlässt sie einfach jedes Handeln, und hat selbst Ursache dankbar zu sein für die Abwarnung von einem Fehler. Im andern Falle dagegen kann sie nun freilich ihre festgehaltene Ueberzeugung wenigstens nicht in der Form einer Verordnung öffentlich aussprechen, (zu andern Mittheilungsweisen ist Gelegenheit genug;) allein in eine materiell verschiedene Rechtsstellung wird sie dadurch nicht versetzt. Sie mag auch itzt mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln ihr vermeintliches Recht weiter verfolgen, und die Entscheidung ist schliesslich immer eine Machtfrage.

Offenbar ist es nicht leicht, hier eine Entscheidung zu treffen, und sehr wünschenswerth wäre es, wenn eine Einrichtung aufgefunden werden könnte, welche die Wahl zwischen Beibehaltung des Placet und einfachem Aufgeben desselben ersparte. Leider ist es jedoch bis itzt nicht gelungen einen Gedanken zu finden, welcher die gerechten Forderungen von beiden Seiten im Wesentlichen zu befriedigen verspräche. Jeden Falles ist es mehr als zweifelhaft, dass das oben erwähnte Mittel einer mit der Veröffentlichung kirchlicher Verordnungen gleichzeitigen Mittheilung an die Regierung dem Zwecke entspricht. Alle Gründe, welche gegen eine spätere

Zurückweisung eines bereits veröffentlichten Gesetzes der Kirchen anzuführen sind, treten auch hier vollkommen ein. Die gleichzeitige Mittheilung hindert die vollendete Thatsache der Bekanntmachung von Seiten der Kirche nicht, gestattet der Regierung keineswegs immer die Möglichkeit einer alsbald wirksamen Thätigkeit, erspart nicht den Streit über die Erlaubtheit des Inhaltes, und macht eine hartnäckige Festhaltung des einmal bekannt Gemachten durchaus nicht weniger wahrscheinlich. Dazu kommt noch, dass unter Umständen eine solche Mittheilung an die Regierung nicht besser als ein Hohn und offenbarer Trotz ist. — Auch der Zusatz des neuen badischen Gesetzes, welchem gemäss kirchliche Verordnungen, welche in bürgerliche oder staatsbürgerliche Einrichtungen eingreifen, erst nach erhaltener Regierungsgenehmigung Geltung haben und in Vollzug kommen sollen, ist wohl kaum geeignet, einen wesentlichen Unterschied zu bewirken. Nicht nur bleibt auch hier die geschehene Veröffentlichung mit allen ihren Folgen; sondern es kommt noch dazu die Möglichkeit eines Streites über die Kategorie, in welche die Verordnung gehöre.

Eine Entscheidung muss nun aber getroffen werden; etwas muss geschehen. Kann es nun dem Staatsmanne verdacht werden, wenn er sich für das Placet, also für die Einrichtung bestimmt, welche die für den Staat sicherndere ist und Jahrhunderte lang als nothwendig betrachtet wurde [1]?

Nicht dem mindesten Anstande unterliegt dabei natürlich, dass Alles, was zur Vermeidung von Missbrauch dienen und zur Beruhigung der Kirchen beitragen kann, vorgekehrt oder vielmehr, richtiger gesprochen, verheissen werde. Es mag also immerhin der Staat versprechen, jede unnöthige Verzögerung seiner Erklärung zu vermeiden. Es mag anstandlos der Grundsatz anerkannt werden, der Staat habe sich jeglicher Einmischung in das innere Leben und Wirken der Kirchen zu enthalten, namentlich also in das Gebiet der Lehre, des Cultes, der Aemterordnung. Es wird ganz nützlich sein auszusprechen, dass eine ertheilte Zustimmung nicht wieder zurückgenommen werden dürfe, ausser in Nothfällen, wenn also die Erfahrung zeige, dass die Zustimmung zu einer kirchlichen Anordnung unerwarteterweise grosse Nachtheile hervorrufe, oder dass offenbarer Missbrauch erfolgt sei. Und selbst für einen solchen Fall mag noch, um Willkür und Wankelmuth möglichst zu beseitigen, der blossen Verwaltungsbehörde das Recht der Zurückziehung vorenthalten und die Beschlussnahme auf die höchste berathende Behörde des Staates übertragen sein.

Unzweifelhaft werden die Kirchen, wird namentlich die katholische

1) Die Gründe für die Beibehaltung des Placet sind neuerdings mit ganz besonderer Kraft hervorgehoben worden von dem berühmten Rechtshistoriker Laurent in seiner muthigen und geistreichen Schrift: Van Espen. Brux., 1860. Er beruft sich auf die Vorgänge selbst in den am unzweifelhaftesten katholischen Staaten, z. B. in Spanien unter Philipp II, und führt schlagende Beispiele des Nutzens an, namentlich aus der Geschichte der Niederlande.



Kirche, mit der Beibehaltung des Placet nicht zufrieden sein; und auch alle Vorsichtsmassregeln dürften sie schwerlich mit der Massregel selbst aussöhnen. Allein wo nur die Wahl zwischen Uebeln ist, muss man sich für das kleinere entscheiden, wenigstens so lange, bis ein neuer glücklicher Gedanke alle Interessen befriedigt. Nach einem solchen ehrlich und eifrig zu suchen, ist denn hier fortwährend die Aufgabe der Politik.

3.

Der recursus ab abusu.

Wie aber immer das Verhältniss der Staatsgewalt zu dem Gesetzgebungsrechte der Kirchen bestimmt werden mag, unter keiner Voraussetzung ist natürlich zu hoffen, dass niemals von Seiten kirchlicher Behörden werden Grundsätze aufgestellt werden, denen der Staat nicht zustimmen kann, und niemals einzelne ungerechtfertigte, sei es die Rechte der Gesammtheit sei es Einzelner verletzende Handlungen werden begangen werden. Fälle von verkehrter Auffassung der Gesetze und von Leidenschaften der verschiedensten Art sind überall und immer von Zeit zu Zeit zu erwarten. Eben so selbstverständlich ist aber auch, dass der Staat solche Ausschreitungen nicht dulden kann, sondern das Recht und die Pflicht hat, das richtige grundsätzliche Verhältniss wieder herzustellen, sich und die Seinigen zu schützen.

Es sind nun aber zwei wesentlich verschiedene Gattungen von Fällen zu unterscheiden: solche, in welchen entweder an und für sich die vom Staate angefochtene kirchliche Handlung nicht unter den Begriff eines strafbaren Vergehens fällt, oder wenigstens nach den Persönlichkeiten und nach der Sachlage kein ungesetzlicher Wille, sondern nur ein Misskennen der richtigen Grundsätze und folglich ein Handeln in gutem Glauben anzunehmen ist; zweitens aber solche, in welchen eine zurechnungsfähige rechtswidrige Gesinnung einer auch objectiv ungesetzlichen Handlung zu Grunde liegt. Beide erfordern eine verschiedene Behandlungsweise von Seiten des Staates.

Zunächst denn von dem Verfahren bei Handlungen der erstbezeichneten Art.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass bei Forderungen oder Handlungen kirchlicher Behörden, welche der Staat als nicht vereinbar mit dem gesetzlich aufgestellten Systeme betrachtet ohne doch aber ein gerichtlich strafbares Verbrechen darin zu erblicken, in der Regel diejenigen Behörden, welche zur Handhabung des öffentlichen Rechts berufen sind, sowohl die Vertheidigung des Gesetzes zu übernehmen als auch einzelne Bürger zu schützen haben. Sie werden also unbegründete Forderungen zurückweisen, thatsächlichem Vorgehen widerstehen, nöthigen Falles die ganze Macht des Staates einsetzen, um die rechtliche Ordnung der weltlichen Dinge aufrecht zu erhalten. Es ist namentlich, in oberster Instanz, Sache des Mini-

steriums des Innern (beziehungsweise des Cultministeriums) die Gränze der beiderseitigen Gebiete zu überwachen und Störungen im gewöhnlichen Verwaltungswege zu beseitigen.

Allein es genügt diess nicht für alle möglichen Fälle. Es können nämlich Handlungen vorkommen, welche nicht sowohl als die übereilte Thätigkeit eines Einzelnen erscheinen, sondern als wohlbedachtes Vorgehen der Landeskirchengewalt selbst, und welche nicht in einem unmittelbaren Eingreifen in die bestehenden Verhältnisse, sondern nur im Aufstellen unzulässiger und die gesetzliche Ordnung läugnender Grundsätze bestehen. Auch hier kann nun freilich einfach die zuständige Verwaltungsstelle auftreten; allein es mag auch nicht selten wünschenswerth erscheinen, dass nicht bloss ein administratives Handeln entgegengesetzt werde, sondern eine rechtsbegründete, auf gehörige Untersuchung gestützte Entscheidung einer unbetheiligten Behörde. Gegen thatsächliche Uebergriffe mögen thatsächliche Abwehrmittel mit Erfolg gebraucht werden; Grundsätze werden auf diese Weise nicht überwunden.

Es ist daher räthlich, dass eine Einrichtung getroffen werde, welche es dem Staate möglich macht, einen Konflikt mit der Kirche einer umsichtigen und regelmässigen Prüfung und einem gerechten Ausspruche zu unterwerfen, im Falle eines Unrechtes von Seiten der Kirchengewalt dieses prinzipiell auszusprechen. Eine solche Einrichtung muss aber, wenn sie ihrem Zwecke entsprechen soll, zwei Forderungen erfüllen. Einmal muss sie so gewählt sein, dass der Staat eine kräftige Aufrechterhaltung seines Rechtes von ihr erwarten kann. Es soll die Benützung der Anstalt weder dem Staate versagt werden, noch eine der Staatshoheit principiell feindselige Gesinnung sich in ihr geltend machen können. Anderer Seits aber ist es nothwendig, dass von der entscheidenden Behörde eine gründliche und unbefangene Prüfung auch der für die kirchlichen Ansprüche redenden Gründe und eine Unabhängigkeit des Urtheiles erwartet werden darf. Es ist ja immerhin möglich dass bei dem Streite das Unrecht auf Seite der betreffenden Staatsbehörde, beziehungsweise des einzelnen vom Staate vertretenen Bürgers ist: dann wäre aber eine Aufrechterhaltung des Begonnenen weder gerecht noch staatsklug. Ausserdem ist wohl ins Auge zu fassen, dass die öffentliche Meinung sich bei dem Ausspruche einer geachteten Behörde und von welcher man eine gründliche Untersuchung und Würdigung unbedingt voraussetzen kann, leichter beruhigt und sich auch auf die Seite der Regierung stellt, wenn deren Verlangen dort Bestätigung erhält. Die öffentliche Meinung aber ist bei einem Streite, welcher sich auf geistigem Gebiete bewegt, von höchster Bedeutung und wird schliesslich entscheidend sein.

Diess sind nicht bloss theoretische Meinungen; vielmehr hat die Erfahrung schon längst sowohl die Nothwendigkeit einer solchen Einrichtung

an sich, als die Vortheile einer guten Wahl bewiesen. Selbst solche Regierungen, welche die Aufrechterhaltung und alleinige Herrschaft der katholischen Kirche als ihre wesentlichste Aufgabe erachteten, wie z. B. die spanische, haben doch eine Berufung an die Gerechtigkeit des Landesherrn kräftigst festgehalten [1]). Doch, statt aller anderen Beispiele sei die Gesetzgebung Frankreichs genannt. Seine Könige nannten sich mit Stolz die allerchristlichsten, und dennoch trafen sie, den heiligen Ludwig an der Spitze, eine Einrichtung, welche — unbeschadet des thatsächlichen Vorgehens der Staatsgewalt in den dazu geeigneten Fällen — dazu bestimmt war, die Kirche grundsätzlich und durch ein förmliches Urtheil in die gesetzlichen Schranken zurückzuweisen, und die noch heute, nach fast sieben Jahrhunderten, im Wesentlichen unverändert und unbeirrt durch die verschiedensten Gestaltungen des weltlichen Regimentes in Wirksamkeit besteht. Es ist diess die Einrichtung der «Appels comme d'abus», also die Bestimmung, nach welcher der Uebergriff einer geistlichen Behörde in die Gesetze des Landes, in die Rechte der Regierung oder in die der einzelnen Bürger auf Klage des Betheiligten oder auf Verlangen einer Regierungsbehörde vor eine gesetzlich dazu bestellte Behörde gebracht und dort nach näherer Untersuchung der Sache durch rechtskräftiges Urtheil als unstatthaft und nichtig erklärt und vielleicht je nach den Umständen zu weiterer gerichtlicher Behandlung verwiesen werden kann. Diese entscheidende Behörde war, je nach der allgemeinen Organisation des Staates, eine verschiedene, allein immer eine hochstehende und geachtete; in früherer Zeit das Parlament von Paris, seit Anfang dieses Jahrhunderts der Staatsrath [2]). Wenn nun aber ein mächtiger

---

1) Man sehe höchst merkwürdige Beispiele bei Laurent, Van Espen, S. 140 fg.

2) Die Fälle, in welchen ein Verfahren wegen geistlichen Amtsmissbrauches möglich sei, sind zu keiner Zeit in der französischen Gesetzgebung einzeln genau bestimmt worden, sondern man hat sich, trotz immer wiederholter Beschwerden der Geistlichkeit, auf allgemeinste Bezeichnung von Gattungen beschränkt. So galten nach dem Rechte der alten Monarchie als Veranlassung für appel comme d'abus: Eingriff in die königliche Gerichtsbarkeit; Angriffe auf die in Frankreich angenommenen Canones und Decrete; Angriffe auf königliche Verordnungen oder Parlamentsbeschlüsse; Angriffe auf die Rechte und Freiheiten der gallicanischen Kirche. S. Laferrière, Essai s. l'hist. du droit franç. Par., 1859, Bd. I, S. 215. Das organische Gesetz vom 18 Germinal, X. (das itzt noch gültige Recht) setzt als Fälle eines Einschreitens des Staatsrathes fest: Anmaassung oder Ueberschreitung der Amtsgewalt; Uebertretung der Gesetze und Anordnungen des Staates; Verletzung der in Frankreich anerkannten Kirchengesetze; Angriff auf die Freiheiten und Gewohnheiten der gallicanischen Kirche; jede Handlung, welche in der Ausübung des Cultus die Ehre der Bürger verletzen, ihr Gewissen willkürlich beunruhigen, in Unterdrückung oder Beleidigung derselben ausarten, oder die öffentliche Ruhe stören kann. Vgl. Batbie, Doctrine et jurispr. en matière d'appel comme d'abus. Par., 1851. — Ueber das Verfahren nur so viel, dass die an den Staatsrath gebrachten appels comme d'abus von dem Cultusminister an den Justizausschuss der genannten Behörde gewiesen, von diesem in der vollen Versammlung vorgetragen und durch diese entschieden werden, und zwar in geheimer Sitzung und ohne Plaidoyer von Anwälten. Der Staatsrath kann aber folgende Beschlüsse fassen; 1. einfache Erklärung, dass Missbrauch der geistlichen Gewalt (abus) stattgefunden habe; 2. Erklärung von Missbrauch und Unterdrückung des missbräuchlichen Schriftstückes; 3. Gleiche Erklärung und Befehl an den Priester, das in Frage stehende Sakrament nicht zu verweigern; 4. Missbraucherklärung und Verweisung an die Strafgerichte; 5. Missbraucherklärung und

Staat wie Frankreich eines solchen Schutzes seiner Rechte bedurfte und bedarf, so ist es mehr als wahrscheinlich, dass auch andere und kleinere Staaten desselben nicht entbehren können. Und was dort in fast sieben Jahrhunderten der Kirche und Religion nicht geschadet hat, wird auch anderwärts verträglich mit ihr sein. Fraglich kann ernstlicher Weise nur sein, ob sich in andern Staaten eine Behörde ausfindig machen lässt, welcher der in Frage stehende Auftrag mit Sicherheit in der doppelten Richtung einer dem Rechte des Staates nicht feindseligen Gesinnung und unzweifelhafter Unbefangenheit anvertraut werden kann; sodann, welche Zuständigkeit ihr, wenn sie gefunden ist, eingeräumt werden soll?

Hinsichtlich der Stelle, welcher die Entscheidungen über Missbräuche der kirchlichen Gewalt anzuvertrauen wären, ist wohl ausser Zweifel, dass es nur Eine Instanz zu sein braucht, dass die Einheit der Ordnung eine und dieselbe Behörde für das ganze Land verlangt, und dass eine collegialische Berathung und Beschlussnahme erforderlich ist. Zur Erfüllung dieser Bedingungen bieten sich nun aber zwei Möglichkeiten dar: entweder die Uebertragung an einen zahlreichen und durch die Bedeutung seiner sonstigen Geschäfte hochgestellten Staatsrath; oder aber die Verwendung des obersten Gerichtshofs des Landes. Beide Mittel sind brauchbar. Dass der Zweck durch einen Staatsrath der bezeichneten Art vollständig erreicht werden kann, beweist das Beispiel von Frankreich, und liegt in der Natur der Sache. Falls also ein solcher besteht, mag ihm der Auftrag anstandlos zu Theile werden. Da aber nicht alle Staaten einen solchen hochgestellten, von der laufenden Verwaltung getrennten und unabhängigen Rath besitzen, kleinere ihn sogar nicht haben können aus Mangel an genügender Beschäftigung und der Kosten wegen: so ist es erfreulich, dass auch ein oberster Gerichtshof in aller Sicherheit mit dem Auftrage betraut werden mag. Würde es sich von der Ergreifung von Verwaltungsmassregeln handeln, so wäre allerdings ein Gericht nicht geeignet, indem der Trennung von Rechts-

Verweisung an die Civilgerichte; 6. Missbrauchserklärung, jedoch wegen gültig erfundener Entschuldigung ohne Verweisung an die Gerichte; 7. Erklärung, dass kein Missbrauch stattgefunden habe; 8. Erklärung, dass weder Verweisung an die Gerichte stattfinde noch ein Ausspruch über den angeblichen Missbrauch zu erfolgen habe; 9. Verwerfung der Beschwerde unter Verweisung der Angelegenheit an die höhere geistliche Behörde; 10. Zurückweisung der Beschwerde angebrachtermassen; 11. theilweise Anerkennung und theilweise Zurückweisung der Beschwerde. Vgl. Cormenin, Droit administratif, éd. 5, Band I., S. 228 ff. (Zur Erläuterung des vorstehenden Verzeichnisses diene, dass sich das unter Nro. 3 angeführte Urtheil auf den, dem französischen Rechte eigenthümlichen Grundsatz stützt, das Staatsoberhaupt sei „äusserer Bischof", die Staatsgewalt aber verpflichtet, dem Unterthanen den Genuss der Heilsmittel zu sichern, auf welche er einen Anspruch gegenüber von seiner Kirche habe.) — Die Literatur über die Appels comme d'abus ist sehr zahlreich. Von den Vertheidigern der Anstalt sind besonders zu bemerken: Le Maistre, Traité des appellations comme d'abus, in dessen Oeuvres, Par., 1653; Et. Pasquier, Des appellations comme d'abus; in dessen Recherches de la France; Richer, Traité des a. c. d'abus. éd. nouv. Par., 1764; Fevret, Traité de l'abus. Zuerst erschienen Dijon, 1653. Van Espen, de Recursu ad principem (Opera, Bd. IV.) — Hauptgegner aber ist: Altesserra, Vindiciae jurisd. ecclesiasticae, zuerst 1570.



pflege und Verwaltung ein schwerer Stoss gegeben würde. Allein hievon ist gar nicht die Rede. Die im Falle eines recursus ab abusu zu entscheidenden Fragen sind lediglich rechtliche, nämlich ob eine Kirchenbehörde nach den Gesetzen (je nach den Umständen den Gesetzen des Landes oder den eigenen kirchlichen Statuten) berechtigt gewesen sei, eine gewisse Handlung vorzunehmen, und was im Falle der Verneinung dieser Frage rechtlich hieraus folge? Zur Entscheidung einer solchen Frage ist nun aber ein Gerichtshof unzweifelhaft vollständig befähigt, und auch alle Nebenumstände sind nur günstig. Ein oberstes Gericht ist immer zahlreich besetzt; es steht in Ansehen; es ist von der Regierung so unabhängig als irgend eine Behörde sein kann, während doch eine grundsätzlich feindselige Gesinnung gegen den Staat und seine Rechte in keiner Weise zu befürchten steht: unzweifelhaft werden also seine Entscheidungen auch in Fällen eines Streites mit einer Kirche achtungsvoll aufgenommen werden und die öffentliche Meinung beruhigen. Allerdings wäre wohl in einem paritätischen Lande eine konfessionelle Verschiedenheit der Mitglieder vorhanden; allein abgesehen davon, dass derselbe Fall ohne allen Zweifel auch bei dem Staatsrathe einträte, kommt überhaupt das persönliche kirchliche Verhältniss in dem vorliegenden Falle nicht in Betracht, da es sich ganz objectiv von der Prüfung der Rechtsfrage handelt, ob eine bestimmte Handlung den Gesetzen gemäss sei oder nicht. Weder zur Kentniss dieser Gesetze, noch zu einer logisch richtigen Subsumtion des concreten Falles unter dieselben bedarf es aber eines bestimmten persönlichen Glaubens. In einer Rechtsfrage können die Behörden beider Kirchen und die eifrigsten Anhänger der letzteren einer Entscheidung auch einer konfessionell gemischten Behörde mit Vertrauen entgegensehen. Daran aber, dass das oberste Gericht durch die ihm ertheilte Aufgabe allzu sehr in Anspruch genommen würde, ist gar nicht zu denken. Es handelt sich nicht davon, alle und jede Zurückweisungen übergreifender Handlungen von Seite einzelner Geistlichen oder auch höherer kirchlicher Behörden vor jene Behörde zu bringen. Die meisten wird die Verwaltung als laufende Angelegenheit behandeln, oder es werden die gewöhnlichen Strafgerichte zuständig sein. Nur solche, in welchen es sich um den Ausspruch eines rechtsbegründeten Prinzipes in einer materiell wichtigen Frage handelt, sollen als recursus ab abusu behandelt werden. Solche Fälle sind nun aber sehr selten. Das blosse Vorhandensein der Anstalt genügt zur Beseitigung der zu fürchtenden Uebel; und gerade darin liegt ihr Hauptvorzug.

Dass ein eigenes Verfahren für Fälle des Prüfungsrechtes gesetzlich geordnet werden muss und zwar sowohl für einen Staatsrath als für einen Gerichtshof, versteht sich freilich von selbst; diess kann aber mit wenigen Bestimmungen geschehen.

So bleibt denn also nur noch der Umfang der Zuständigkeit zu besprechen. Ueber diese kann denn aber nach dem Vorstehenden kaum ein Zweifel obwalten. Der Zweck ist, angebliche Uebergriffe einer Kirchenbehörde in die Ordnung und Gesetzgebung des Staates zu untersuchen und erfundenen Falles für ungesetzlich und unwirksam zu erklären. Nur Fälle also, in welchen eine Beschwerde darüber geführt war, dass eine Handlung einer kirchlichen Behörde die Rechte des Staates oder die eines einzelnen Unterthanen prinzipiell verletze, dieselbe somit die gesetzlichen Befugnisse einer Kirche auf eine für die Rechtsordnung nachhaltige bedenkliche Weise überschreite, würden sich zu einer Entscheidung eignen. Und zwar wäre es sowohl zu grösserer Rechtssicherheit dienlich, als auch erprobten Vorgängen angemessen, wenn das Klagerecht lediglich einer dazu näher zu bezeichnenden Staatsbehörde zustände, welche denn auch zu entscheiden hätte, ob die Beschwerde eines sich für verletzt erachteten Privaten zuzulassen und nun im Namen des Staates zu verfolgen sei.

4.

Strafgesetze gegen Amtsmissbräuche von Geistlichen.

Nicht alle Verletzungen des Staates oder einzelner Bürger, welche von Seiten kirchlicher Behörden begangen werden, sind aber subjectiv unschuldiger oder wenigstens entschuldigbarer Art. Ausser Missverständnissen und zweifelhaften Verhältnissen kommen auch, aller Erfahrung gemäss, Handlungen vor, welchen eine mehr oder weniger bewusste rechtswidrige Gesinnung zu Grunde liegt. Nicht immer ist die Staatsordnung wieder genügend hergestellt und das Recht gesühnt durch eine grundsätzliche Ungültigkeitserklärung und eine thatsächliche Wiederherstellung des richtigen Verhältnisses, sondern erfordert das verletzte Gesetz und die eingehaltene Handlungsweise eine Strafe, und zwar eine Strafe von Seiten des Staates und durch die von ihm bestellten Gerichte.

Nichts ist überflüssiger als diese Nothwendigkeit und dieses Recht erst zu beweisen. — Mit welchem Grunde könnte ein Unterthan des Staates desshalb, weil er von einer religiösen Gesellschaft einen bestimmten Auftrag erhalten hat und er in ihrer Mitte eine gewisse Stellung einnimmt, Straflosigkeit verlangen, wenn er allgemeine Gesetze des Staates in schuldhafter Weise verletzt hat? In jedem gesittigten Staate sind alle Bürger vor dem Gesetze gleich, und nur das Staatsoberhaupt selbst ist, in einer Monarchie wenigstens, unverantwortlich und straffrei. Die besondere Würde und Heilighaltung, welche eine Kirche etwa ihren Vorstehern und Beamten einräumt, ist lediglich eine innere Angelegenheit derselben und hat ausserhalb ihres Lebenskreises keinerlei Bedeutung. Für den Staat ist ein Priester nicht heilig, weil er von den Genossen eines religiösen Vereines dafür erklärt ist.

Hat derselbe doch sogar nicht einmal die Rechte eines öffentlichen Beamten in Anspruch zu nehmen, wenn solches der Staat nicht aus eigenen Erwägungsgründen für zweckmässig und anständig erachtet. Sache der betreffenden Kirche ist es, einen ihrer Beamten, welcher der Strafgerechtigkeit des Staates verfallen ist, selbst der in ihrer Mitte bekleideten Würde zu entheben, wenn sie eine Verurtheilung und die Erduldung eines Strafübels nicht vereinbar findet mit der Heiligung von Person oder Stellung. Nur eine Zweckmässigkeits- nicht aber eine Rechtsfrage ist es aber für den Staat, ob und wie weit er etwa bei der Bestrafung eines Geistlichen solche Formen einhalten oder solche Rücksichten eintreten lassen will, welche das religiöse Gefühl von Unterthanen zu schonen geeignet sind. Darüber kann ohnedem kein Zweifel sein, dass ein Geistlicher, welcher ein Verbrechen begeht, in Betrachtung seiner Lebensaufgabe und seiner Bildung sittlich doppelt schuldig ist. — Eben so wenig kann einer Kirche zugegeben werden, dass nicht der Staat, sondern sie selbst, eine begangene Rechtswidrigkeit eines Geistlichen zu untersuchen und zu bestrafen habe. Dass eine Kirche wegen Verstössen gegen ihre eigenen Gesetze nach ihren Statuten und etwa innerhalb bestimmter Grenzen ein Strafrecht habe, ist unzweifelhaft und oben auch bereits besprochen; allein schon begrifflich kann sich dieses kirchliche Strafrecht nur auf kirchliche Verhältnisse und Gesetze beziehen. Handelt es sich von der Rechtsordnung des Staates, so ist er der natürliche und einzige Vertheidiger und Rächer derselben. Er bedarf hierzu der Kirchen nicht, und er kann sich nicht durch sie vertreten lassen. Damit soll nicht gesagt sein, dass die katholische Kirche im Mittelalter Unrecht hatte, wenn sie ihre Priester durch Beanspruchung einer ausschliesslichen Gerichtsbarkeit über dieselben vor der Willkür der damaligen weltlichen Gewalthaber und vor der Barbarei des Verfahrens derselben zu verwahren suchte. Auch versteht sich von selbst, dass sie zu Durchsetzung dieser Absicht Gründe geltend machen musste, wie solche in jener Zeit Eindruck machen konnten, also namentlich die Heiligkeit eines gottgeweihten Priesters. Allein solcher Schutzmittel bedarf es itzt nicht mehr; der Priester kann wie der Laie auf Menschlichkeit und Gerechtigkeit bei den Staatsgerichten zählen.

Nicht die Frage aber, ob überhaupt die Kirchenbeamten vom Staate zur Rechenschaft und Strafe gezogen werden können, nicht einmal die beschränktere, ob sie wegen einer im Amte begangenen Rechtsverletzung vom Staate bestraft werden können, ist die hier eigentlich zu beantwortende; sondern vielmehr die: ob etwa eigene Strafgesetze gegen die von Kirchenbeamten als solchen verübte Vergehen zu erlassen seien? Mit andern Worten: ob die von Geistlichen im Amte begangenen Handlungen unter allen Umständen nur unter die allgemeinen Strafgesetze zu subsumiren

seien, oder ob den besonderen thatsächlichen Verhältnissen auch in der Gesetzgebung Rechnung getragen werden müsse?

Es sind mehrere aber sehr unstichhaltige Gründe gegen eine solche besondere Gesetzgebung vorgebracht worden.

Man hat es vor Allem als eine Ehrverletzung gegen den ganzen Stand der Geistlichen erklären wollen, wenn besondere Strafgesetze in Beziehung auf ihre Handlungen festgestellt würden. Nichts kann verkehrter sein. Ein Strafgesetz wegen bestimmter Amtshandlungen geht keineswegs von der Vermuthung aus, dass alle Mitglieder des betreffenden Standes oder dass auch nur eine bedeutende Anzahl desselben die strafbaren Handlungen begehen werde, oder fähig sei sie zu begehen; es soll nichts weniger sein, als eine allgemeine Unwürdigkeitserklärung: sondern es wird nur für den etwa eintretenden Fall einer Rechts- oder Gesetzesverletzung Vorsorge getroffen. Die blosse Annahme einer Möglichkeit könnte nur dann für eine Beleidigung gelten, wenn die in Frage stehende Klasse von Personen überhaupt thatsächlich ganz fehlerfrei und eine Gesetzesübertretung bei ihr ganz undenkbar wäre. Eine solche unbedingte Schuldlosigkeit besteht nun aber unter Menschen nicht; und es wäre geradezu lächerlich sie für eine so zahlreiche Klasse, wie die Geistlichkeit grosser Kirchen ist, zu beanspruchen. Wie es sich vielmehr in der Wirklichkeit verhält, zeigt Geschichte und tägliche Erfahrung. Und wann ist es je als eine Beleidigung der Standesehre betrachtet worden, dass es eigene Militärstrafgesetze gibt, oder Strafdrohung gegen Amtsvergehung der Staatsdiener? Wo halten sich die Verwalter öffentlichen Gutes für beleidigt in Masse, weil es ein Gesetz gegen Kassenrest gibt?

Nur aus einer vollständigen Begriffsverwirrung kann es sodann erklärt werden, wenn man von Ausnahmegesetzen zu sprechen versucht hat. Ausnahmegesetze sind da vorhanden, wo eine und dieselbe Handlung für strafbar oder für straffrei erklärt ist, nicht nach der inneren Verschiedenheit der Fälle selbst, sondern je nachdem sie von bestimmten Personen begangen werden; oder wenn einer einzelnen Person oder einer gewissen Klasse der sonst allgemeine Schutz der Gesetze entzogen ist. Allein von Ausnahmegesetzen ist nicht die Rede, wenn eine bestimmte Gattung von Handlungen in allen Fällen, in welchen sie der Natur der Sache nach überhaupt begangen werden können, mit einer bestimmten Strafe bedroht wird. Die Allgemeinheit eines Gesetzes ist dadurch nicht beeinträchtigt, dass bestimmte Eigenschaften des Thäters vorausgesetzt sind, wenn nur alle Thäter, welche diese Eigenschaften haben, gleichmässig unter das Gesetz gestellt werden. Die bei Weitem meisten Strafgesetze setzen solche Eigenschaften voraus, ohne dass sie desshalb je als Ausnahmegesetze betrachtet worden wären. Wenn also alle Geistlichen, welche in ihrem Amte eine bestimmte Gesetzesverletzung

begehen, mit einer und derselben Strafe bedroht sind, so ist diess zwar ein besonderes, allein es ist kein Ausnahmegesetz.

Wenn es endlich als ein Recht der Kirchen in Anspruch genommen wird, Geistliche zu bestrafen, welche sich im Amte verfehlt haben: so bestreitet der Staat keiner Kirche die Befugniss, ihren Geistlichen die Verletzung der Staatsgesetze bei Gelegenheit von Amtshandlungen zu untersagen und entsprechende Disciplinarmassregeln in Fällen des Ungehorsams gegen ihre Verbote anzuwenden; er wird im Gegentheile eine solche Unterstützung seiner Rechtsordnung gerne sehen und mit Dank erkennen. Allein in keiner Weise wird dadurch sein Recht und seine Pflicht beseitigt, die allgemeine Rechtsordnung aufrecht zu erhalten und die dagegen Fehlenden ohne Ansehen der Person nach den allgemeinen Gesetzen zu behandeln. Vielmehr ist diess das Erste, was zu geschehen hat. Findet dann auch noch die Kirche es für nöthig, in ihrem Interesse etwas zu thun, und will sie z. B. einen Priester nicht in ihrem Dienste behalten, welcher seine Pflichten soweit vergessen hat, eine grobe Verletzung des Rechtes Dritter oder des Staates zu begehen, so ist diess ihre Sache. Ein ausschliessendes Strafrecht gegen ihre Beamte, falls sich dieselben gegen die allgemeinen Gesetze des bürgerlichen Lebens vergangen haben, hat sie aber so wenig in Anspruch zu nehmen als irgend eine andere Corporation, z. B. eine Gemeinde, eine vom Staate anerkannte Gewerbegesellschaft u. dgl.

Bei klaren Begriffen und logisch richtigem Schliessen ist die Frage über die Zweckmässigkeit oder vielmehr Nothwendigkeit einer besonderen Gesetzgebung gegen den Amtsmissbrauch von Geistlichen sehr einfach zu beantworten. Es handelt sich lediglich davon, ob der Geistliche bei der Ausübung seiner kirchlichen Geschäfte in der Lage ist eigenthümliche Rechtsverletzungen zu begehen? und ob, dieses angenommen, schon die gewöhnlichen Gesetze gegen die einschlagende Art von Rechtsverletzungen ausreichen; oder ob der Umstand, dass gerade ein Geistlicher im Amte die Handlung begeht, die Verletzung entweder subjectiv erschwert oder sie objectiv besonders gefährlich macht? Dass nun diese beiden Fragen zu bejahen seien, kann auch nicht dem geringsten Zweifel unterliegen. — Die Geistlichen, wenigstens aller christlichen Religionspartheien, haben im Amte und als wesentlicher Theil ihres Amtes öffentliche Vorträge zu halten. Nun ist aber einleuchtend, dass sie in solchen Vorträgen möglicherweise Einzelne injuriren und verläumden können; dass sie denselben durch öffentliche Aufforderungen und durch Tadel in rechtlich erlaubtem Gewerbe oder sonstiger bürgerlicher Stellung Schaden zuzufügen vermögen; dass sie gegen den Staat und sein Verhalten im Allgemeinen oder gegen einzelne Organe desselben sich rechtsverletzend auszusprechen, zum Hasse und zur Verachtung gegen dieselben aufzufordern, selbst Ungehorsam und Empörung gegen sie

zu predigen im Stande sind. Ebenso liegt klar vor, dass sie die von ihnen vorzunehmenden kirchlichen Gebräuche sowie die ihnen zustehende Spendung von religiösen Heilsmitteln möglicherweise zu Ehrverletzungen, zu rechtswidrigen Einschüchterungen, zu Aufreizungen gegen Personen oder Anstalten gebrauchen können. Die Grenze, wo die erlaubte Ermahnung zur Frömmigkeit und zum Guten aufhört und die Verletzung und die Ueberschreitung der Lehraufgabe anfängt, mag im einzelnen concreten Falle bestreitbar sein; allein dass sie an sich besteht und auf eine schuldhafte und verbrecherische Weise überschritten werden kann, darüber ist eine Meinungsverschiedenheit nicht denkbar. — Ebenso unläugbar ist die besondere Schwere und unter Umständen die Gefährlichkeit solcher von Geistlichen begangenen Rechtsverletzungen. Die öffentlichen Vorträge der Geistlichen sind an zahlreiche Zuhörer gerichtet; sie finden in besonders Eindruck machender Weise und an heilig gehaltenen Orten statt; sie nehmen ihrem Inhalte nach, Wahrheit in besonderem Grade in Anspruch; eine Unterbrechung oder augenblickliche Widerlegung ist nicht gestattet; ein grosser Theil der Zuhörer ist zu eigener Prüfung des Vorgebrachten wenig geeignet und zu unbedingtem Glauben von Jugend auf angewiesen; es ist möglich, dass dieselbe Verletzung oder Aufreizung zu gleicher Zeit an vielen Orten vor sich gehen kann, dadurch aber um so eindrucksvoller und gefährlicher wird. In gleicher Weise kann die Vornahme oder die Verweigerung kirchlicher Handlungen oder Gnadenmittel höchst verletzend sein oder den Willen in ungewöhnlicher Weise bestimmen, kann z. B. die Verweigerung eines Sacramentes oder der Ausschluss aus der Kirchengemeinschaft grossen Nachtheil und selbst mächtige öffentliche Gefahr bringen, je nachdem es gegenüber einer bestimmten Person oder wegen einer gewissen Handlungsweise stattfindet.

Hiermit ist denn aber der Beweis vollständig geliefert, einmal, dass eigenthümliche Rechtsverletzungen von Geistlichen als solchen begangen werden können; zweitens, dass die eigenthümliche Beschaffenheit solcher Vergehen auch eine ihrem Masse entsprechende eigene Strafbarkeit rechtfertigt. Eine nähere Auseinandersetzung der Fälle und der anzudrohenden Strafübel muss dem Strafrechte und der Criminalpolitik überlassen bleiben; in der Hauptsache ergeben die vorstehenden Bemerkungen die Richtung, in welcher der Gesetzgeber thätig zu sein hat.

Dass aber alle diese Erwägungen und Schlüsse nicht etwa Erzeugnisse subjectiver Abneigung oder Furchtsamkeit, ferner dass die Nothwendigkeit eines entsprechenden Rechtsschutzes nicht bloss in einem einzelnen Ausnahmefalle und etwa unter besonderen Umständen, welche nicht massgebend sein können, sich geltend macht, diess beweisen am besten die zahlreichen positiven Gesetzgebungen. Und zwar sind es keineswegs bloss kirchlich gleichgültige oder gar dem Kirchenthume abgeneigte Staaten, welche solche

Bestimmungnn erlassen haben, sondern im Gegentheile gerade solche, in welchen Religion und Kirche eine grosse Rolle spielen. Dass es aber den thatsächlichen Verhältnissen nach hauptsächlich die katholische Geistlichkeit ist, gegen welche diese Schärfe des Gesetzes gekehrt wird, rührt eben daher, dass diese Kirche besonders mächtig organisirt und daher auch in ihren Ausschreitungen besonders zu beachten ist [1]).

5.

Pressfreiheit.

Die Macht der Kirchen ist ihrem Ursprunge und ihrem Kerne nach eine geistige. Auch etwaige Missbräuche derselben gegenüber vom Einzelnen und vom Staate können in der Hauptsache nur mittelst dieser geistigen Macht, das heisst also durch den Einfluss auf Ueberzeugung, Glauben und Gewissen der Menge durchgeführt werden. So nothwendig nun sicher die bisher besprochenen äusseren Anstalten dem Staate und dem Gesetze zur Aufrechterhaltung des Organismus sind, so reichen sie doch schliesslich nicht aus zur Beendigung eines ernstlichen Kampfes zwischen Staat und Kirche, indem sie zwar wohl das äussere Handeln nicht aber die Gesinnung bestimmen können, und weil sie dem stillen allein auf die Dauer höchst mächtigen Einflusse der Geistlichen an sich nicht entgegentreten. Offenbar müssen schädliche und unerlaubte Einwirkungen auf geistigem Gebiete mit Waffen derselben Art bekämpft werden.

Einleuchtend ist, dass der Staat an sich hier in grossem Nachtheile ist. Er kann seine Rechte und Interessen auf geistigem Gebiete nicht in denselben Formen vertreten, wie sie den Kirchen zu Gebote stehen. Er kann keine Predigten, keine Beichten, keine Privatbelehrungen in den Familien durch seine Beamten vornehmen lassen. Durch Manifeste und ähnliche amtliche Veröffentlichungen ist nur in seltenen Fällen und bei grossen Gelegenheiten eine Wirkung zu erzielen; häufig angewendet wäre diese Form der Belehrung sehr bald abgenützt. Glücklicherweise bedarf es aber einer solchen unmittelbaren geistigen Thätigkeit der Staatsbehörden nicht zur Erreichung des Zweckes. Der Staat braucht, in der Regel wenigstens, nicht selbst zu reden, sondern nur Freiheit der Rede zu gewähren. Es ist nicht nöthig dass er selbst lehre; er darf nur diejenigen lehren lassen, welche ihn vertheidigen.

Offenbar nämlich ist bei der Aufrechterhaltung eines rationellen Ver-

1) Folgende Beispiele von Gesetzgebungen sind besonders bemerkenswerth: Französisches Strafgesetzbuch Art. 201—206; Belgisches Strafgb. von 1859, Art. 295—300; Spanisches Strafgb. von 1850, Art. 304—306; Portugiesisches Strafgeb. von 1852, Art 136—140; Sardinisches Strafgb. von 1859, Art. 193, 268—270. Von deutschen Staaten haben ähnliche Bestimmungen: Württemberg, Strafgb. von 1839, Art. 447—449; Braunschweig, Criminal-G.B. § 282; Baden, Gesetz vom 9. Oct. 1860.



hältnisses zwischen Staat und Kirche eine grosse Anzahl von Bürgern unmittelbar betheiligt, entweder weil Uebergriffe der Kirchengewalten sie selbst berühren würden, oder weil sie wenigstens theoretisch grossen Antheil nehmen an Geistes- und Gewissensfreiheit. Man kann also, wenn nur die Gesetze eine freie Besprechung von Thatsachen und Grundsätzen gestatten, darauf rechnen, dass jeder einzelne Fall von irgendwelcher Bedeutung alsbald seinen Weg in die Presse finden und dort eine eingehende Erörterung veranlassen wird. Der hiervon zu erwartende Nutzen ist einleuchtend und mehrfach. Einmal wird die Regierung auf diese Weise sicher und schnell von allen Vorkommenheiten in Kenntniss gesetzt; es entsteht also eine wirksame Controle und Ergänzung der Aufmerksamkeit ihrer Behörden. Sodann wird in gar manchen Fällen die Scheu vor der Oeffentlichkeit und vor deren Folgen kirchliche Behörden ganz abhalten, Bestreitbares oder gar entschieden Gesetzwidriges auch nur zu versuchen. Endlich, und hierin dürfte der Hauptnutzen bestehen, wird durch die häufige Besprechung der richtigen Grundsätze und durch ihre logische Anwendung auf die einzelnen Vorkommnisse eine klare Einsicht in das ganze Verhältniss in weiten Kreisen verbreitet, dadurch aber entgegenstehenden Einwirkungen der Kirchen der Boden entzogen. Das ganze Interesse und die ganze Aufgabe des Staates in Betreff der kirchlichen Angelegenheiten besteht lediglich darin, das Verhalten des organisirten religiösen Lebens zu allen übrigen Lebenskreisen auf eine vernünftige Weise geordnet zu sehen. Wer nun aber sich mit einer Kirche oder mit einer einzelnen kirchlichen Stelle in eine Erörterung über einen angeblichen Missbrauch ihrer Gewalt einlassen will, ist in seinem eigenen Interesse genöthigt, so verständig als möglich zu argumentiren, das von ihm vertheidigte Recht klar nachzuweisen und die angeblich religiösen Forderungen in überzeugender Weise auf das ihnen wirklich zustehende Gebiet zu beschränken. Jeder solcher Streit ist somit eine Uebung in richtigem Denken, ein Streit der Logik mit der Phrase, oder eine Darstellung des wirklichen geschichtlichen Verlaufes mit Widerlegung von Fabeln und unkritischen Traditionen. Mit Einem Worte, es wird an die Stelle von Glauben Ueberzeugung gesetzt; diess aber ist Alles, was nothwendig ist, um dem Staate diejenige geistige Grundlage zu geben, welcher er bedarf.

Gegen die Gestattung voller Pressfreiheit in kirchlichen Angelegenheiten werden freilich auch Bedenken erhoben; dieselben halten aber eine nähere Prüfung nicht aus.

Es wird gefürchtet oder wenigstens vorgegeben, dass der Glaube an das Heilige durch solche ungebundene Erörterungen untergraben, irreligiöser Sinn verbreitet, berechtigtes Gefühl verletzt werde. — Diess ist zu läugnen. Nicht erst der Bemerkung bedarf es natürlich nämlich, dass jede öffentliche Erörterung über religiöse und kirchliche Fragen nicht nur in würdiger

Form geführt werden muss, so dass nicht schon die Form verletzt und schadet; sondern dass überhaupt bei Streitigkeiten dieser Art dem Gegner zwar die nachtheilige Folge seiner Lehre nachgewiesen, nicht aber übler Glaube und Täuschung bei ihm vorausgesetzt werden darf. Für Beides kann die Pressgesetzgebung genügend sorgen. Dass aber eine anständige und das religiöse Bedürfniss an sich achtende Besprechung von Handlungen einer Kirchengewalt und der Gründe, auf welche sie sich stützt, sittlich verderblich wirken könne, ist entschieden zu läugnen. Es ist allerdings möglich, dass die Leser, weil sie zum Denken veranlasst werden, einen bisher gehegten unkritischen Glauben aufgeben; allein hierin liegt nicht nur kein Uebel, sondern es ist ein offenbarer Fortschritt in der Gesittigung und in der Lebensaufgabe. Möglichst sichere und klare Einsicht in sein eigenes Wesen und in die ihn umgebende äussere Welt ist Bestimmung des Menschen, nicht ununtersuchtes Nachreden; es ist weder ein Glück noch eine Pflicht für ihn, einen Theil seines Geisteskreises absichtlich im Dunkel zu lassen und über eine der wichtigsten Beziehungen seines Daseins nicht selbst zu denken, sondern Andere für sich denken zu lassen. Wahre religiöse Demuth, Frömmigkeit und Gottvertrauen können sehr gut bestehen neben eigener Ueberzeugung. Auch ist es ein in der That ruchloser Hochmuth, ein Recht der Selbstprüfung und eigenen Entscheidung nur etwa auf die gesellschaftlich höher Gestellten oder die Gebildeten zu beschränken, also z. B. kirchlich politische Untersuchungen nur in gelehrten und der grossen Mehrzahl der Bürger unzugänglichen Werken zu gestatten, nicht aber in einer für Alle verständlichen Weise. Jeder, welcher Beschäftigung und welchen Standes er sei, hat das Recht und die sittliche Pflicht, mit sich ins Reine zu kommen über sein Verhältniss zu Gott und der Welt, sowie zu den äusseren religiösen Einrichtungen. Die verschiedenen Bildungsstufen haben allerdings hinsichtlich der Form und hinsichtlich der Beweiskraft der Erörterungen verschiedene Bedürfnisse; allein glücklicherweise ist nichts unrichtiger als die Annahme, dass der Mensch bei geringerem Wissen und bei weniger geübter Geisteskraft nicht doch auch in religiösen und kirchlichen Fragen zu einer eigenen Ueberzeugung und zu einer ihn befriedigenden Einsicht gelangen könne. Man lasse nur eben der Erörterung vollkommene Freiheit; auf die Dauer wird dann Jeder finden, was er zu fassen vermag und was ihm genügt.

Ein anderes Bedenken ist, dass die freie Erörterung, sei es einzelner Vorfälle sei es ganzer Grundsätze, auch gegen die Ansprüche des Staates ausfallen könne. — Diess ist allerdings möglich; allein es ist nicht einzusehen, wo hier der Schaden liegen soll. Die Absicht bei Gestattung einer öffentlichen Erörterung aller Verhältnisse des Staates und der Kirchen geht nicht dahin, unter allen Umständen und wie auch immer die Verhältnisse

sein mögen, eine für den Staat günstige Meinung hervorzurufen; vielmehr soll nur die Wahrheit zu Tage gefördert und eine rechtsbegründete Ueberzeugung im Volke bewerkstelligt werden. Wenn also der Staat bei einem entsponnenen Streite im Unrechte ist, so ist es nicht nur kein Uebelstand, sondern im Gegentheile ein erwünschtes Ergebniss, falls sich dieses herausstellt, und dann die Kirche auch durch die öffentliche Meinung in der Vertheidigung ihrer Ansprüche unterstützt wird. Nichts wird ja weniger beabsichtigt, als die Kirchen in dem ihnen wirklich zustehenden Gebiete und Rechte zu schädigen, sondern es soll nur Vorkehrung gegen unerlaubte Uebergriffe von ihrer Seite getroffen werden. Dafür aber zu sorgen, dass der Streit nicht auf eine die Gesetze und Ordnung bedrohende Weise geführt werde, ist Sache der Pressgesetzgebung, und von selbst versteht sich, dass auch bei Gesetzesübertretungen dieser Art Kirchenbeamte unter dem gemeinen Rechte stehen.

Wenn aber endlich geltend gemacht werden will, dass eine Kirche durch die in der Presse gegen sie geführten Angriffe in die Lage versetzt werden könnte, Verbote gegen Druckschriften zu erlassen und dass daraus neue Conflicte mit dem Staate entstehen möchten: so ist auch hierauf die Antwort leicht zu finden. Ein solches kirchliches Verbot von Druckschriften ist der Natur der Sache nach nur eine an die Gläubigen gerichtete Warnung vor einer Handlung, welche die Kirche als eine dem Seelenheile nachtheilige erachtet, vielleicht verbunden mit einer Androhung von Disciplinarmassregeln im Falle eines Ungehorsams. Im bürgerlichen Leben hat dieser Schritt einer Kirchenbehörde keine Zwangskraft. Es kann weder der Druck, noch der Verkauf, noch endlich der Besitz einer ihr missfälligen Schrift von der Kirchengewalt verhindert werden, und jeder Versuch hierzu wäre als ein gewaltthätiger Eingriff in die Rechte Dritter zu behandeln. Ob also die Gläubigen jener Warnung folgen wollen oder nicht, ist hier so gut ihre Sache, wie bei allen anderen sittlichen und religiösen Geboten ihrer Kirche; vom Staate werden sie in keiner Weise gezwungen. Finden sie aber den von der Kirche ausgeübten Druck nicht vereinbar mit ihrem Rechte und mit ihrer Selbstständigkeit, so sind sie ebenfalls vom Staate in keiner Weise gehindert, entweder im Innern der Kirche und nach deren Verfassung auf eine andere Handlungsweise der Oberen hinzuwirken, oder aber ganz auszuscheiden, wenn sie die Bevormundung unerträglich finden. Das Ganze ist somit lediglich eine Angelegenheit der Kirchen und ihrer einzelnen Genossen, und jede derselben mag sich überlegen, in wie ferne es mit ihren Grundsätzen und mit ihren Interessen vereinbar ist, so bedenkliche Verlangen zu stellen. Besorgliche Zerwürfnisse mit dem Staate können daraus nicht entstehen, wenn sich dieser einfach leidend verhält und nur etwa in dem, hier sehr unwahrscheinlichen, Falle einer Ausschreitung von Seiten einer

kirchlichen Behörde das allgemeine öffentliche und Privatrecht des Landes schützt.

Unter diesen Umständen ist es also immerhin möglich, dass eine vollkommene Pressfreiheit auch hier gelegentlich ihre Unannehmlichkeiten und einzelnen Nachtheile hat; allein die Fälle werden nicht häufiger und die Uebelstände nicht grösser sein, als in allen anderen Beziehungen des öffentlichen Lebens. Wenn daher volle Pressfreiheit überhaupt ein nicht abzuweisender Anspruch der Bürger in einem Rechtsstaate ist, wenn sie im grossen Ganzen segensreich wirkt, und wenn namentlich in der vorliegenden besonderen Beziehung entschiedene Vortheile zu erwarten stehen: so ist dieselbe unbedenklich als eines der Mittel anzurathen, durch welche das richtige Verhältniss von Staat und Kirche aufrecht erhalten wird.

6.

Die allgemeine Abstimmung.

Allgemeine Abstimmungen sind allerdings weder für die Staatswissenschaft ein neuer Gegenstand der Erörterung, noch sind sie im Leben ohne manchfache Anwendung gewesen. Sowohl im philosophischen Rechte als in der Staatskunst wird schon seit Jahrhunderten darüber verhandelt, ob eine Theilnahme aller rechtsbefähigter Staatsgenossen zu der Gründung und wesentlichen Aenderung von Verfassungen und Gesetzen nöthig und nützlich sei? sodann noch insbesondere, ob dieselbe bei den Ernennungen von Stellvertretern, wie diese in mehreren weitverbreiteten Staatsformen vorkommen, Anwendung zu erleiden habe oder nicht? In der Wirklichkeit aber ist allgemeine Theilnahme der Bürger an staatlichen Beschlüssen nicht etwa bloss in reinen Demokratieen zu allen Zeiten vorgekommen, weil schon im Begriffe derselben gelegen; sondern es sind auch ausnahmsweise in anderen Staatsformen solche Befragungen jedes einzelnen rechtsfähigen Genossen angeordnet worden, sei es zur Entscheidung über eine bestimmte Frage, namentlich über die Annahme oder Verwerfung einer neuen Verfassung, sei es selbst als regelmässige Einrichtung zur Entscheidung bei gewissen wichtigeren Gesetzen oder sonstigen Aussprüchen des Staatswillens. Abstimmungen der ersteren Art sind namentlich in Frankreich während des Laufes der Revolution mehrere angeordnet worden [1]; und ganz regelmässig finden sie itzt in repräsentativen Demokratieen, namentlich sowohl in den Vereinigten Staaten von Amerika als in der Schweiz, statt als Mittel, den wirklichen Willen des Volkes in Erfahrung zu bringen [2].

---

1) Die — im Uebrigen nie zur Ausführung gekommene — Verfassung von 1793 wurde von 1,801,916 Stimmen gegen 11,610 verwerfende angenommen. Die Verfassung von 1795 fand 1,057,390 Zustimmende und 49,977 Gegner. Für die Verfassung von 1799 waren 3,011,000, gegen dieselbe 1569 Stimmen. Bei der Ernennung Bonaparte's zum lebenslänglichen Consul stimmen 3,528,195 für und 19,054 gegen den Antrag; bei der Erhebung zum Kaiser 3,521,675 für dieselbe, 2,579 dagegen.

2) In der Schweiz schreibt die Bundesverfassung von 1848 vor, dass in jedem einzelnen

Eine ganz neue Bedeutung für Lehre und Leben hat aber die Einrichtung allgemeiner Abstimmung in der jüngsten Zeit erhalten durch die wiederholte Anwendung, welche dieselbe in Frankreich und Italien zur Entscheidung der wichtigsten staatlichen Fragen erhalten hat. So zur Entscheidung über den Staatsstreich vom 2. December 1851 und die Wahl Ludwig Napoleons zum erblichen Kaiser [1]; zur Billigung oder Missbilligung der Abtretung einiger sardinischer Landestheile an Frankreich; endlich und im grössten Massstabe zur Erklärung der Bevölkerungen einer Anzahl italienischer Staaten über Lossagung von ihren bisherigen Regierungen und über Vereinigung mit Piemont zu einem einheitlichen mehr und mehr ganz Italien umfassenden Reiche [2]. Es kann gerne zugegeben werden, dass bei diesen letzteren Abstimmungen Unfug aller Art mit untergelaufen ist; und es mag sehr zweifelhaft sein, ob ihr Ergebniss, so überwältigend und einstimmig es zu sein scheint, in der That den inneren, wahren, überlegten und nachhaltigen Willen der Bevölkerungen darthut: immerhin bleibt die Thatsache bestehen, dass grosse staatliche Veränderungen ihre rechtliche Begründung in dieser früher ungewöhnlichen Weise haben erhalten sollen, und dass das europäische öffentliche Recht eine kecke Anwendung eines neuen Principes oder wenigstens einer neuen Form erfahren hat. Bereits bildet sich eine Gruppirung der Staaten, je nachdem dieselben ihre itzigen Zustände und Ansprüche auf die allgemeine Abstimmung stützen oder andere Grundlagen für dieselben geltend machen. Und von vielleicht noch grösserer Bedeutung ist es, dass die allgemeine Abstimmung als ein gewaltiger neuer Bundesgenosse für den Fall von Kriegen und Ausdehnungsgelüsten in Aussicht gestellt, gleichsam als Damoklesschwert über die Häupter solcher Regierungen aufgehängt wird, in deren Gebieten man glaubt weitverbreitete Verstimmung und Aenderungswünsche annehmen zu können. — Es ist daher sicherlich keine unveranlasste Aufgabe, wenn das Wesen und die Bedeutung allgemeiner Abstimmungen in Staatssachen einer näheren Prüfung unterworfen wird, und zwar nicht bloss vom rechtlichen Standpuncte aus, sondern vorzugsweise auch aus dem Gesichtspuncte der Zweckmässigkeit.

Kantone Verfassungsveränderungen durch die Mehrzahl der Bürger verlangt werden können; von selbst versteht sich, dass auch die Verfassungen selbst und etwaige Revisionen derselben der allgemeinen Abstimmung unterworfen werden müssen. Ein Gleiches gilt, für die Gesammtheit der Schweizer Bürger, von Aenderungen an der Bundesverfassung. Ueberdiess findet noch in den Kantonen Schwyz und Graubünden allgemeine Abstimmung bei gewissen wichtigeren Gegenständen, und ein durch die Gesammtheit der Bürger auszuübendes Veto gegen alle Gesetze statt in den Kantonen Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau. Vgl. Kaiser, Schweiz. Staatsrecht, Bd. II, S. 96 fg. und 134 fg. —

1) Die Stimmenzahlen waren bei dieser Gelegenheit: 7,839,552 bejahende; 254,501 verneinende; 63,699 ungültige Zettel.

2) Laut der öffentlichen Angaben wurden in diesen Ländern u. a. folgende Stimmen abgegeben: in Neapel für die Verbindung mit Sardinien 1,102,499 bejahende, 9881 verneinende; in Modena 52,499 bejahende, 56 verneinende; in Parma 58,782 bejahende, 165 verneinende; in der Romagna 200,659 bejahende, 244 verneinende.



1.

Begriff der allgemeinen Abstimmung.

Unter allgemeiner Abstimmung, suffrage universel, wird — namentlich nach Massgabe der jüngsten Vorgänge — die Einrichtung verstanden, nach welcher den sämmtlichen rechtsfähigen Einwohnern eines bestimmten Gebietes die Entscheidung über eine staatliche Frage durch eine Abstimmung mit Ja oder Nein und nach einfacher Stimmenmehrheit zugetheilt ist. Das fragliche Gebiet mag aber ein ganzer Staat oder auch nur ein bestimmter bei der Frage besonders betheiligter Bezirk [1]) sein.

Die Absicht bei dieser Massregel ist, die Stimme des Volkes selbst zu hören und keinerlei Vertretung oder Fiction an deren Stelle zu setzen. Als leitender Grundsatz für die näheren Bestimmungen muss daher einer Seits die eigene und unmittelbare Abgabe der Stimme, anderer Seits die möglichst ausgedehnte Berechtigung zur Theilnahme festgehalten werden. Es liegt also im Wesen der Sache, dass von einem Nachweise bestimmter Eigenschaften oder einer ungewöhnlichen Betheiligung beim Staatswohle überhaupt und bei der zu entscheidenden Frage insbesondere ganz abgesehen wird. Nicht die besonders Befähigten oder die ausnahmsweise Interessirten sollen — wie diess in anderen Fällen der Theilnahme von Bürgern bei Regierungshandlungen beabsichtigt ist — hier entscheiden, sondern im Gegentheile die Gesammtheit, und es können daher auch nur Solche von der Abstimmung ausgeschlossen werden, deren Unfähigkeit zur Abgabe einer irgend beachtenswerthen Stimme ganz ausser Zweifel ist. Diess wird denn aber nur der Fall sein, einer Seits bei Geisteskranken und bei Minderjährigen, anderer Seits bei schweren Verbrechern, welche der Ausübung politischer Rechte für unwürdig erklärt worden sind; und noch ist es dabei ohne Zweifel in Betreff des Alters angezeigt, das Stimmrecht möglichst frühe beginnen zu lassen, da ja auch in allen anderen Beziehungen keine erschwerenden Bedingungen gestellt werden. Folgerichtig wird also der Besitz eines bestimmten Vermögens eben so wenig gefordert, als irgend ein Nachweis über Befähigung zum Verständnisse staatlicher Verhältnisse [2]). Es ist ferner das Abstimmungsrecht nicht etwa auf Ein Mitglied einer jeden Familie beschränkt, sondern es nehmen alle Genossen, wie viel ihrer auch

---

1) Wie z. B. Nizza und Savoyen.

2) Nur in ganz wenigen Fällen und in kleinerem Massstabe ist auch schon Bekanntschaft mit den ersten Elementarkenntnissen als Bedingung des Stimmrechtes aufgestellt worden; später und in allen Hauptfällen ist man hiervon aber wieder abgegangen, wohl in der Erwägung, dass (freilich bezeichnend genug) gerade unter den jüngst zu einer solchen Aeusserung ihres staatlichen Willens berufenen Bevölkerungen selbst die ersten Anfänge einer Bildung sehr mangelhaft vorhanden wareu, ein Bestehen auf denselben also den Character der Allgemeinheit bei der Abstimmung sehr beeinträchtigt haben würde.

sein mögen, einzeln Antheil. Auch Selbstständigkeit der Stellung ist keineswegs eine Bedingung; Haussöhne, Diener, im täglichen Lohne Befindliche, Proletarier jeder Art üben dasselbe Stimmrecht wie der Hausvater oder wie der grösste Grundbesitzer und der Eigenthümer des reichsten Geschäftes [1]. Auch ist kein Stand oder sonstiges Verhältniss zum Staate ein Ausschliessungsgrund; bei den jüngsten allgemeinen Abstimmungen sind nicht nur sämmtliche Beamten, sondern selbst die Mitglieder der bewaffneten Macht, welche man sonst von allem Antheile an staatlichen Handlungen ferne zu halten pflegt, (und wohl aus triftigen Gründen,) unbedenklich und vielleicht sogar mit Vorliebe zugelassen worden.

Die einzige bedeutsame Ausnahme besteht in der Fernehaltung der Frauen. Diese sind bis jetzt nirgends zur Abstimmung berufen worden; und wenn zuweilen auch ein kleiner Theil derselben unter sich dem Beispiele der Männer folgte und Stimmen sammelte, (z. B. ihrer 3000 in Neapel,) so wurde einer solchen Handlung keine rechtliche Folge beigemessen, sondern sie nur als ein Zeichen der auch ausserhalb des zunächst berechtigten Kreises lebendigen Theilnahme und Vaterlandsliebe begrüsst, wohl als ein liebenswürdiges Spiel belächelt. Mit welcher Folgerichtigkeit des Gedankens dieser Ausschluss der Weiber beschlossen wird, ist freilich schwer zu sagen, da bei den Männern Selbstständigkeit der Stellung, Antheil an den öffentlichen Lasten, unmittelbare Theilnahme am Gemeinwesen oder Verständniss staatlicher Fragen keineswegs eine Bedingung der Berechtigung ist, auf der anderen Seite aber die Frauen ebenso gut ein Vaterland und ein Interesse bei der Gestaltung der staatlichen Einrichtungen haben, als die Männer. Begreift sich daher auch, dass da, wo erst besondere Befähigung zu öffentlichen Geschäften oder die Tragung der öffentlichen Lasten die Berechtigung zu einer Theilnahme an politischen Rechten begründet, die Frauen ausgeschlossen sind, so erscheint doch bei einem allgemeinen Stimmrechte deren Zurückweisung kaum anders, denn als eine Gewaltthätigkeit der Männer.

Aber auch bei der Beschränkung auf diese letzteren ist natürlich die Zahl der nach vorstehenden Bestimmungen zur Abstimmung Berechtigten sehr beträchtlich, und sie mag, wenn namentlich die niederste Altersgrenze tief gezogen, z. B. auf das einundzwanzigste Jahr gesetzt ist, sich auf den vierten bis fünften Theil der gesammten Bevölkerung belaufen. In Frank-

1) Bezeichnend ist eine Anectode, welche der berühmte amerikanische Rechtsgelehrte und Staatsmann Story zu erzählen liebte. Als er eines Tages zu einer allgemeinen Abstimmung über eine vorgeschlagene Verfassungsänderung des Staates Massachusetts fuhr, fragte er unterwegs seinen Kutscher, einen eingewanderten Irländer, wofür dieser stimmen werde? Auf Patty's Antwort „mit Ja“ sagte Story ruhig: in diesem Falle kehre um und stelle die Pferde wieder in den Stall; ich wollte mit „Nein“ stimmen; es heben sich also unsere Stimmen gegenseitig auf. We will pair off. Gesagt; gethan! Die Stimme des ersten Sachverständigen im Lande blieb neutralisirt durch die Stimme eines Halbwilden, die des Herrn durch die des Bedienten.



reich sollen, wie oben bemerkt, gegen acht Millionen Stimmen für das Kaiserthum abgegeben worden sein; und auch in Italien belief sich die Zahl der Stimmzettel, je nach der Grösse der Länder, auf Hunderttausende und Millionen. Es ist somit die Theilnahme an staatlichen Angelegenheiten durch die allgemeine Abstimmung in einer Weise ausgedehnt worden, wie sie niemals zuvor in der Welt bestand, und wie sie namentlich selbst die grössten Republiken des Alterthums nicht entfernt kannten.

2.

Form der Anwendung.

An und für sich ist eine doppelte Form allgemeiner Abstimmung möglich; entweder nämlich in einer Volksversammlung, oder durch Abgabe der Stimmen in den verschiedenen Bezirken des Landes. Obgleich nun aber ein richtiges Ergebniss keineswegs in beiden Fällen gleichmässig sichergestellt ist, so steht doch eine Wahl unter denselben nicht nach Belieben frei.

Abstimmung in Einer Versammlung ist natürlich nur da anwendbar, wo die zur Stimmenabgabe Berufenen nicht allzuweit auseinander wohnen, so dass sie ohne grosse Beschwerde sich zusammenfinden können. Sie taugt also nur für die Bewohner einer Stadt, höchstens eines Staates von sehr kleinem Gebiete. Und selbst hier hat die Abstimmung an Einem Orte bloss dann ihre volle Berechtigung, wenn die Gesammtzahl der Berechtigten nicht allzu beträchtlich ist, als dass eine vorangehende Berathung stattfinden könnte. Die menschliche Stimme vermag nicht jeden beliebigen Raum auszufüllen, noch das unvermeidliche Geräusch einer sehr grossen Anzahl von Menschen zu übertönen. So ist denn eine allgemeine Abstimmung in einer Volksversammlung schon für die grossen Hauptstädte unserer Zeit nicht wünschenswerth, eine völlige Unmöglichkeit aber sogar für die Angehörigen ganzer grosser Staaten. — Ohne Zweifel ist diess zu bedauern im Interesse der Zweckmässigkeit. Eine allgemeine Abstimmung verspricht ein innerlich weit zuverlässigeres Ergebniss, wenn die Abstimmenden vorher einer Verhandlung über den Gegenstand ihrer Entscheidung haben anwohnen, Gründe und Gegengründe vernehmen können. Sodann sind, absichtliche oder unabsichtliche, Täuschungen über das wirkliche Ergebniss der Abstimmung weit weniger zu fürchten, wenn dieselbe vor den Augen Aller vor sich geht. Allerdings muss für Ruhe und Ordnung in der Volksversammlung und namentlich für die Freiheit der Abstimmung eines jeden Einzelnen gesorgt sein; auch bedarf es einer Einrichtung, welche sowohl Verwirrung und Unsicherheit, als einen allzu grossen Zeitaufwand bei der Stimmenabgebung verhindert: es sind diess jedoch keine unlösbaren Aufgaben, wie das Beispiel so vieler Demokratieen älterer und neuerer Zeit beweist.

Kann nun aber eine einzige Versammlung der Stimmberechtigten nicht stattfinden — also thatsächlich in den meisten Fällen — so bleibt freilich nur eine gleichzeitige Abstimmung nach Bezirken und somit an einer grösseren Anzahl verschiedener Orte übrig.

Abstimmungen dieser Art sind in der jüngsten Zeit sehr in Missachtung gekommen, weil bei denselben in frechster Weise Täuschungen, Einschüchterungen, kurz jede Art von Fälschungen geübt worden sein sollen; und es ist bereits dahin gekommen, dass allgemeine Abstimmung Vielen für gleichbedeutend gilt mit plumpem Gaukelspiel und empörendem Hohne. Es beweisen jedoch offenbar diese Vorfälle nichts gegen die Möglichkeit der Massregel an sich; denn welche Einrichtung wäre nicht schon missbraucht worden? Nur in dem Falle, wenn eine Sicherung gegen Betrug oder Gewalt unter keiner Voraussetzung ausführbar wäre, müsste der ganze Gedanke als ein an sich falscher aufgegeben werden. Dem ist aber nicht so. Geradezu kindisch wäre es freilich, von Sicherungsmassregeln da zu reden, wo eine allgemeine Abstimmung von einer ungesetzlichen Gewalt mit vollem Bewusstsein bloss zum Scheine angeordnet wird, um ihren Handlungen, welche keine geordnete rechtliche Prüfung ertragen würden, eine angebliche Billigung durch das Volk selbst zu verschaffen. Hier ist es natürlich nicht um Erforschung der Wahrheit, d. h. um Kenntniss der thatsächlich vorhandenen Anschauung des Volkes, zu thun, sondern um die Aufweisung der zur Bejahung einer bestimmten Frage erforderlichen Stimmenzahl; und hier werden daher auch keinerlei Mittel gespart werden, um dieses Ergebniss zu erhalten, wie immer die eigentliche Gesinnung des Volkes sein mag. Man muss daher auf jede Art der Bestechung, der Einschüchterung, der Lüge rechnen, und schliesslich geradezu auf Betrug beim Zählen der abgegebenen und auf Unterschiebung ganz falscher Stimmen; und es werden entweder alle Sicherungsmassregeln mit Füssen getreten werden, oder sie sollen nur, durch scheinbare Einhaltung aber wirkliche Verletzung, die Täuschung verstärken. Was beweist diess Alles aber? Unzweifelhaft nur, dass gewissenlose Gewaltthätigkeit und Rechtsverachtung auch diese Staatseinrichtung missbrauchen und misshandeln können. Sehr übereilt aber wäre der Schluss, dass desshalb dieselbe auch in gesetzlichen Zuständen nichts tauge, und hier nicht mit nöthigen Sicherungsmassregeln umgeben werden könne. Wenn der Missbrauch einer Staatseinrichtung in einer Zeit von Gewalt und Umsturz sogleich dazu berechtigte, den Stab über sie zu brechen, so wäre überhaupt gar kein Gesetz, gar keine Institution möglich, denn alle ohne Ausnahme sind schon durch Gewalt und List gefälscht worden. So alle Arten von Wahlen, die volksvertretenden Versammlungen, die Gerichte, die Gemeindefreiheiten. Auch darf man nicht wähnen, es werde die ungesetzliche Gewalt sich der allgemeinen Abstim-

mungen nicht zu ihren Zwecken bedienen, wenn dieselbe wohl nicht bestehe und nicht auch in geordneter Weise angewendet werde. Wenn sie ihr zu taugen scheint, wird sie Gebrauch von ihr machen, werde sie ausserdem geübt oder nicht. Die einzig richtige und entscheidende Frage ist, ob unter der Voraussetzung gesetzlicher Zustände und ehrlicher Anwendung bei einer allgemeinen Abstimmung solche Massregeln und Formen angewendet werden können, dass der Zweck, nämlich die Erkundung des wirklich bestehenden Volkswillens, ohne Irrthum und Täuschung erreicht wird?

Diese Frage kann denn aber mit gutem Gewissen bejaht werden. — Vor Allem beweisen es schon offenkundige Thatsachen. Die vielen Abstimmungen, welche z. B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und in Schweizerkantonen ohne allen Vorwurf von Fälschung oder Gewalt vorgenommen worden sind, weisen unzweifelhaft die Möglichkeit einer ehrlichen und verlässlichen Erklärung des Volkswillens in dieser Form nach. — Sodann aber lassen sich ohne übergrosse Anstrengung von Scharfsinn und ohne dass die Vorkehrungen sehr künstlich und damit gebrechlich wären, Massregeln theoretisch angeben, welche den Zweck der Sicherstellung, natürlich immer unter der Voraussetzung gesetzlicher Zustände und ehrlicher Anwendung, genügend zu erfüllen versprechen. Es sind diess aber namentlich folgende Vorkehrungen.

Vorerst ist erforderlich, dass der Abstimmung eine genügende freie Erörterung über den Gegenstand des Beschlusses vorangehe, damit der denkende und gewissenhafte Theil der Bevölkerung Gelegenheit habe, sich Belehrung zu verschaffen, sei es durch die Presse, sei es in eigens veranstalteten Besprechungen. Es darf also der Zeitpunct der Abstimmung dem Aufrufe zu einer solchen nicht allzu nahe gerückt sein; und dass die Presse vollkommene Freiheit haben muss die Frage nach allen Seiten zu erörtern, versteht sich von selbst. Werden diese Mittel zur Belehrung nicht gewährt, so ist es mehr als wahrscheinlich, dass das Ergebniss der Abstimmung früher oder später als erzwungen oder erschlichen, somit als ungültig dargestellt werden wird. Und in der That auch nicht mit Unrecht.

Sodann ist für vollständige Sicherstellung des Geheimnisses der einzelnen Abstimmung zu sorgen. — Es ist allerdings ein unter politischen Parteien vielfach geführter und bis auf diese Stunde noch keineswegs mit allgemeiner Zustimmung entschiedener Streit, ob man von dem Bürger in staatlichen Dingen ein offenes Aussprechen seiner Meinung verlangen könne, oder ihm Geheimhaltung seiner Abstimmung zu gewähren sei, und was als nützlicher erscheine [1])? Für den ruhig Prüfenden liegen aber doch sehr gewichtige Gründe zu Gunsten der Geheimhaltung vor. Dass man theo-

1) Es sei nur an den Streit in England über das „Ballot“, eine der Forderungen der Radikalen, erinnert.



retisch dem Bürger ein unerschrockenes Bekennen zu seiner Ueberzeugung, auch wenn dieselbe ihm Nachtheile bringen sollte, als sittliche Pflicht auferlegen kann, ist freilich unzweifelhaft; allein eben so gewiss ist es, dass im wirklichen Leben keineswegs Alle eine solche Festigkeit haben, und dass die blosse Forderung sie ihnen auch nicht verschafft. Die Frage kann also nur die sein: ob es zweckmässiger ist, die Einrichtung so zu treffen, dass man die wahre Meinung der Befragten wirklich erhält, und namentlich auch von Solchen, welche nicht den Muth gehabt hätten, sich öffentlich zu ihr zu bekennen; oder ob man die Verzagten nöthigen soll, sich den Entschiedenen und Kräftigen anzureihen, auch wenn Jene deren Meinung in der That nicht theilen? Man braucht nun aber diese Frage bloss zu stellen, um alsbald zu sehen, dass verständigerweise nur Eine Antwort möglich ist. Bei einer Abstimmung kann die Absicht nur sein, die wahre Ansicht der Stimmberechtigten zu erfahren. Nun ist aber offenbar bei einer geheim gehaltenen Abstimmung kein Grund vorhanden, warum nicht Jeder seine Ueberzeugung wirklich ausdrücken sollte, da ihm die Bethätigung keinen Nachtheil, die Verläugnung keinen Vortheil bringen kann. Im Gegentheile aber ist man der Wahrheit keineswegs sicher, wenn das Bekennen zu einer bestimmten Ansicht einen Schaden zu bringen droht. Ganz sinnlos aber wäre die Behauptung, dass die wirkliche Meinung eines Feiglings keinen Werth habe. Zunächst kann sie vollkommen begründet sein; sodann hat sie doch jedenfalls mehr Werth als diejenige, welche ihm eben durch seine Muthlosigkeit aufgezwungen würde. Auch muss man in der That mit der Beschuldigung der Feigheit etwas sparsam sein. Die Nachtheile einer bestimmten Erklärung über eine politische Frage können möglicherweise für einen in abhängigen Verhältnissen befindlichen Mann so bedeutend sein, dass von einer wirklich verächtlichen Gesinnung noch lange nicht die Rede zu sein braucht, wenn er sich scheut, offen aufzutreten. Es mag sogar in der That eine Collision sittlicher Pflichten bestehen, z. B. einer Seits der gebotenen Rücksicht auf die Familie, anderer Seits der Verpflichtung für das allgemeine Wohl zu sorgen, so dass selbst einem ehrlichen Manne schwere Zweifel kommen. Daher geht auch das Verlangen nach öffentlicher Abstimmung nicht sowohl von denjenigen Parteien aus, welche auf die innere Güte ihrer Sache vertrauen, als vielmehr von solchen, welche viele Mittel zum Einflusse zu haben glauben, und praktisch liegt sicherlich den Anfeindungen der geheimen Abstimmung nicht das Verlangen nach tapferer Bürgertugend, sondern im Gegentheile die Hoffnung auf eine Einschüchterung zu Grunde. Ist dem aber so, so muss auch dafür gesorgt werden, dass bei allen allgemeinen Abstimmungen der Inhalt der vom Einzelnen abgegebenen Stimme unbekannt bleibe. An Mitteln hierzu fehlt es nicht; namentlich empfiehlt sich eine vollkommen äussere Gleichheit der Stimmzettel für Bejahung und für Verneinung, so dass bei

der Einwerfung in die Urne die getroffene Wahl unter denselben von keinem Dritten erkannt werden kann. Natürlich muss die vorgeschriebene Form auf das strengste eingehalten werden, und es darf vor Allem, soll nicht der ganze Zweck vereitelt werden, keinerlei freiwillige Kundgebung der Abstimmung stattfinden, indem sonst auf diese Weise indirect die Abstimmung der sich an die Vorschrift Haltenden entdeckt oder wenigstens mit grosser Wahrscheinlichkeit vermuthet werden kann. Die Ungültigkeitserklärung jeder veröffentlichten Stimme wird eine gerechte Strafe der Gesetzesumgehung und ein wirksames Mittel zur Aufrechterhaltung des Gebotes sein.

Eine dritte Vorkehrung muss die Bewahrung vor offenem Zwange sein. Ueber die rechtliche Verpflichtung und die politische Zweckmässigkeit eines solchen Schutzes kann natürlich kein Zweifel obwalten. Ist schon mittelbare Nöthigung zu verhindern, so um so mehr eine geradezu ausgeübte; überdiess würde eine solche die ganze Handlung unheilbar nichtig machen. Es kann sich also nur von den Mitteln handeln. Hier muss denn aber nach den Umständen des einzelnen Falles verfahren werden; und nur die allgemeine Bemerkung ist wohl gerechtfertigt, dass die, auch schon beliebte, Entfernung jeder bewaffneten Macht aus der Nähe der Abstimmungsplätze eine sehr zweifelhafte Massregel ist. Möglicherweise kann freilich durch Aufstellung von Truppen ein unerlaubter Einfluss ausgeübt werden; allein eben so leicht und vielleicht noch leichter mag es sich begeben, dass eine solche Bereithaltung zum Schutze der einen Partei gegen die andere oder zur Vermeidung sonstiger Unordnung gereicht. Die thatsächlichen Verhältnisse müssen also auch in dieser Beziehung entscheiden. Dass die Abstimmenden selbst ohne Waffen zu erscheinen haben, mag dagegen mit Fug unter allen Umständen verlangt werden.

Endlich ist noch für Vermeidung von Irrthum oder gar von Täuschung hinsichtlich der Berechtigung der Abstimmenden und ihrer Zahl zu sorgen. Hierzu ist denn einer Seits nothwendig, dass die Listen der zur Abstimmung Berechtigten auf eine zuverlässige Weise geführt, einer öffentlichen Controle (etwa durch Anschlag an allgemein zugänglichen Orten) unterworfen und im Falle einer Beschwerde alsbald berichtigt werden. Anderer Seits muss eine genaue Beaufsichtigung der Wahlurnen und eine unzweifelhafte Controle der schliesslichen Zählung angeordnet sein. Zu beiden mögen aber entweder zuverlässige öffentliche Beamte, z. B. aus dem Richterstande, oder Gemeindevorsteher bestimmt werden, oder aber, und vielleicht noch zweckmässiger, von den Stimmenden selbst gewählte Aufsichtspersonen.

3.

Von der Zulässigkeit einer Volksabstimmung im Allgemeinen.

Bei Untersuchung der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen allgemeine Abstimmungen grundsätzlich als zulässig erkannt werden können, sind jeden Falles drei wesentlich verschiedene Fälle zu unterscheiden. Vorerst die völlige Neugründung eines Staates. Zweitens die Anwendung allgemeiner Abstimmung als einer gesetzlichen, wenn vielleicht auch nur selten angewendeten aber doch dem staatlichen Organismus eingereihten, Massregel. Drittens endlich die Benützung derselben in ausserordentlichen, d. h. in der verfassungsmässigen Ordnung gar nicht vorgesehenen und vorhersehbaren Fällen.

a) In Betreff der Neugründung eines Staates sei vor Allem bemerkt, dass hier keineswegs überflüssiger Scharfsinn auf einen unmöglichen oder wenigstens unpractischen Fall verwendet wird. Nicht nur lässt eine genauere Betrachtung die Möglichkeit mehrerer wesentlich verschiedener Arten solcher Bildungen erkennen, sondern es fehlt auch im wirklichen Leben keineswegs an Beispielen wirklich eingetretener Gestaltungen [1]). In Ländern alter Gesittigung, also z. B. in den europäischen Verhältnissen, ist freilich die Entstehung eines ganz neuen Staates aus bisher unverbunden gewesenen Individuen und ohne eine vorgängige andere gesellschaftliche Ordnung nicht möglich. Das gesammte Gebiet ist längst bestimmten Staaten zugetheilt, auch nirgends eine Bevölkerung vorhanden, welche nicht bereits einem gesetzlich geordneten Gemeinwesen angehörte. Dennoch kann auch hier von Staatsgründung unter zwei Voraussetzungen die Rede sein. Einmal, wenn eine Anzahl von kleineren bisher selbstständigen Staaten zu einem grössern einheitlichen Ganzen verbunden werden soll, wobei wieder entweder ein Bundesstaat oder ein Einheitsstaat beabsichtigt sein mag. Zweitens aber, wenn ein neuer Staat aus Bruchstücken bisheriger Staaten gebildet werden will, wobei wieder entweder nur ein bestimmter Theil aus seinem Verbande abgelöst und als eine selbstständige Gestaltung geordnet werden, oder aber die neue Einheit aus Theilen mehrer verschiedener Staaten entstehen kann. Noch weit einfacher und häufiger aber ist die völlige Neubildung eines Staates in neu bevölkerten und einer höheren Gesittigung oft entgegenstehenden Erdstrichen. Hier ist die Entstehung neuer Gemeinheiten

1) Es sei nur, aus neuerer Zeit, erinnert an die Neubildung des nordamerikanischen und des schweizerischen Bundesstaates; an die Gründung Griechenlands und Belgiens, als besonderer Staaten; an die zahlreichen, freilich zum Theile tumultuarischen und vorübergehenden, Bildungen und Umbildungen von Staaten in Mittel- und in Südamerika; an die fortdauernde Entstehung neuer Staaten im Westen von Nordamerika; an die Möglichkeit eines italiänischen Einheitsstaates, u. s. w.

aus bisher völlig unverbunden gewesenen Individuen und kleineren gesellschaftlichen Kreisen möglich und nothwendig. — Was nun aber die Anwendung allgemeiner Abstimmungen zum Behufe der Richtigstellung solcher Neubildungen betrifft, so soll zwar keineswegs der Satz aufgestellt werden, dass ein Staat rechtlich nur durch einen allgemeinen Vertrag aller Genossen mit allen gegründet werden könne; vielmehr wird gerne die Zulässigkeit auch anderer Entstehungsarten eingeräumt. Allein eben so wenig unterliegt einem Zweifel, dass eine Gründung durch Volkswillen an und für sich, und zwar sowohl rechtlich als thatsächlich, ebenfalls möglich ist [1]). Für Fälle dieser Art nun darf ohne Bedenken die Behauptung aufgestellt werden, dass gerade die Form einer allgemeinen Abstimmung an der Stelle ist. Wenn irgendwo, so ist es, wo eine andere berechtigte Auctorität nicht besteht, bei der Ordnung des bisher noch nicht vorhanden gewesenen Staatszweckes und bei der Einrichtung des neuen Verhältnisses von befehlender Gewalt und rechtlicher Verpflichtung zum Gehorsam nothwendig, vollkommen ausser Zweifel zu sein über die Zustimmung aller Betheiligten, und offenbar ist die Befragung eines jeden Mannes im Volke ein geeignetes Mittel, die Thatsache zu erfahren. Und zwar findet die Massregel gleichmässige Anwendung in den sämmtlichen eben angegebenen Fällen einer Neubildung; auch kann von einer beachtenswerthen Störung und Beunruhigung durch die Vollziehung nicht die Rede sein, da es sich hier nur von einer einmaligen Abstimmung handelt, deren wichtiger Zweck sicherlich der entsprechenden Anordnung werth ist. Auch ist kein innerer Grund, warum die Abstimmung in einem solchen Falle nicht sollte ruhig und ehrlich vorgenommen werden können; thatsächliche Beispiele vom gegentheiligen Verfahren beweisen bloss Missbrauch, aber keine innere Nothwendigkeit. (Nicht erst der Bemerkung aber bedarf es dabei, dass hier die Frage über die etwaigen Rechte anderer Staaten oder über völkerrechtliche Hindernisse ganz bei Seite bleibt, indem itzt nicht untersucht werden soll, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Stück von einem bestehenden Staate abgetrennt und selbstständig geordnet werden kann, sondern nur, wie dieses zu geschehen hat, wenn eine Trennung eingetreten ist.)

b) In Betreff der Anwendung allgemeiner Abstimmungen als regelmässige und gesetzliche Massregel in bestehenden Staaten leuchtet wohl auch dem unbedingtesten Anhänger des Abstimmungsprincipes ein, dass es ganze Staatsgattungen und Staatsformen gibt, bei welchen von einer allgemeinen Meinungsäusserung und gar Entscheidung der Bevölkerung als von einer regelmässigen, sei es nun häufig sei es selten angewendeten, Einrichtung niemals die Rede sein kann. Wo nämlich nicht nur die Staats-

1) S. meine Encyklopädie der Staatswissenschaften, S. 84 flg.



gewalt einer bestimmten physischen oder moralischen Person aus einer selbstständigen berechtigenden Ursache und nicht durch Uebertragung des Volkes zusteht, sondern auch der Ausspruch des Willens zur Anwendung der Gewalt dem Inhaber derselben ausschliesslich zukommt, somit die Staatsgenossen nur im Verhältnisse des Gehorsams stehen und politische Rechte nicht in Anspruch zu nehmen haben: da ist auch selbstredend von Abstimmungen der Unterthanen über bestimmte staatliche Angelegenheiten keine Frage. Weder ist eine unmittelbare Befugniss dazu vorhanden, noch kann durch irgend eine Schlussfolge über die Entstehung und das Wesen der bestehenden Gewalt logisch richtig zu einem solchen Rechte aufgestiegen werden. Staaten dieser Art sind jeden Falles die Theokratieen und die Patrimonialstaaten, wo der Besitz der Staatsgewalt auf göttlicher Anordnung beziehungsweise auf einer eigenen zum Schutze befähigenden Macht beruht. Aber auch ein grosser Theil der Rechtsstaatsgattung gehört hierher. So vor Allem die auf einem geschichtlichen Rechte beruhenden unbeschränkten Monarchieen und die Aristokratieen, als in deren Begriff schon die ausschliessende Berechtigung der Regierenden zum Ausspruche des Staatswillens liegt, und wo also eine verfassungsmässige Feststellung gewisser Fälle, in welchen die gesammte Bevölkerung um ihre Meinung und Entscheidung angegangen werden müsste, nicht bloss eine Folgewidrigkeit, sondern eine völlige Zerstörung des Grundsatzes wäre. Und selbst bei den Einherrschaften mit Volksvertretung muss ein Unterschied gemacht werden. In allen jenen zahlreichen Staaten, deren Fürsten den Besitz der Staatsgewalt geschichtlich auf eine andere Grundlage als auf den Volkswillen stützen, somit auf Eroberung, völkerrechtliche Bestimmungen, ursprüngliche Patrimonialgewalt oder kaiserliche Verleihung, und in welchen erst später eine Beschränkung der Regierungsrechte durch eine ständische Versammlung zu Stande kam, ist eine allgemeine Abstimmung gegen das positive Recht und dessen Wesen. Die Mitwirkung von Vertretern der Unterthanen und deren, wenigstens theilweise, Wahl ist eine genau umschriebene Ausnahme von der in den Händen des Fürsten aus eigenem Rechte ruhenden Fülle der Staatsgewalt und dem Rechte ihrer Anwendung im einzelnen Falle, aus welcher Ausnahme keineswegs auf noch weitere Beschränkungen und noch weniger auf grundsätzliche Aufhebungen dieser Gewalt geschlossen werden könne. Die möglicher Weise von einem unbeschränkten Monarchen gefährdeten Rechte und Interessen des Volkes sollen in diesen Staaten durch die Einräumung einer Mitwirkung in gewissen und durch wirksame Klagen in den übrigen Fällen geschützt werden; allein nur so weit geht die Befugniss, und nur in dieser Form kann sie ausgeübt werden. Eine allgemeine Abstimmung des Volkes als regelmässige Massregel wäre, so weit sie allein entscheidend sein sollte, eine Aufhebung des Regierungsgrundsatzes; als

blosse Mitwirkung zum mindesten im Widerspruche mit dem ganzen Gedanken der Vertretung. Der einzige etwa zulässige Ausnahmefall wäre eine Abänderung an Verfassungsbestimmungen; und auch hier ist es Vielen sehr zweifelhaft, ob nicht in den zunächst in Betrachtung stehenden Staaten eine andere Einrichtung vorgezogen werden muss. Dieser Punct wird übrigens weiter unten besonders besprochen werden.

Anders allerdings verhält es sich in beiden Arten von Demokratieen und in solchen Monarchieen, deren itzige Fürstengeschlechter durch eine ausdrückliche Anerkennung und Zustimmung des Volkes auf den Thron neu erhoben oder auf den bereits verlorenen wieder gesetzt worden sind. Hier ist kein offener Widerspruch zwischen der rechtlichen Grundlage der Staatsgewalt und einer unmittelbaren Aeusserung des Volkswillens; im Gegentheile. Doch muss jeden Falles wieder unterschieden werden zwischen reinen Volksherrschaften und repräsentativen Demokratieen und Monarchieen. — Was jene betrifft, so versteht es sich von selbst, dass allgemeine Abstimmungen regelmässig vorkommen können und selbst vorkommen müssen; es ist diess ja die natürliche Art, wie sich in dieser Regierungsform der Staatswille äussert. Es braucht jedoch von dieser Staatsart hier nicht weiter die Rede zu sein; die gegenwärtig Europa in Bewegung setzende Frage über allgemeine Abstimmung ist nicht in Beziehung auf die wenigen mikroscopischen reinen Demokratieen aufgeworfen und bedarf nicht ihrer wegen eine Erörterung. Wie die Urkantone und Appenzell ihre Angelegenheiten ordnen, ist weder für das politische Leben noch für die Wissenschaft von Bedeutung. — Wichtig dagegen ist die Sache in Betreff der repräsentativen Demokratieen und der immer zahlreicher werdenden Monarchieen der bezeichneten Art. Hier kann denn vor Allem nur wiederholt werden, dass ein grundsätzliches Hinderniss gegen die regelmässige Benützung allgemeiner Abstimmungen in gesetzlich bezeichneten Fällen in keiner Weise besteht. Wenn ein Volk, welches die Staatsgewalt im eigenen rechtlichen Besitze hat und nur aus Zweckmässigkeitsgründen die Ausübung an eine Anzahl von Stellvertretern zu übertragen für gut findet, die eigene Handhabung in bestimmten ihm dazu geeignet dünkenden Ausnahmen sich vorbehält, so ist natürlich vom Rechtsstandpuncte aus nicht das Mindeste einzuwenden. Ebenso kann ohne irgend welchen inneren Widerspruch ein Volk, welches eine monarchische Regierungsform einsetzt, sich in dieser oder jener Voraussetzung eine abermalige unmittelbare Aeusserung seines Willens zum Voraus vorbehalten. Die Form ist unter dieser Bedingung übertragen oder nach einer Krise neu anerkannt. Mit dieser Erwägung ist die Sache jedoch nicht ganz abgemacht. Wenn eine allgemeine Abstimmung auch nicht im Widerspruche mit der rechtlichen Grundlage des Staates ist, so kann sie doch möglicherweise gegen den

Gedanken der besonderen Einrichtung der Vertretung durch Abgeordnete verstossen; und hier ist denn allerdings Gewichtiges zu bedenken. In den Staaten der bezeichneten Art ist die Ausübung der Staatsgewalt oder wenigstens die Wahrung der staatsbürgerlichen Rechte und Interessen aus Zweckmässigkeitsgründen einer kleinen ausgewählten Anzahl zugetheilt, weil die Gesammtheit der Bürger für zu zahlreich und zu weit auseinander wohnend erachtet wird, als dass sie zu einer Versammlung zusammentreten könnte; ferner weil man die Berathung und Beschlussnahme in Staatssachen besser glaubt von wenigeren besonders befähigten Männern vornehmen zu lassen, als durch die grosse ununterrichtete oder sonst untaugliche Menge. Den Auserwählten wird aber ein Recht zu solcher Stellvertretung durch die freie Wahl und Uebertragung der Gesammtheit gegeben, welche damit ihren nützlichen Antheil an den öffentlichen Angelegenheiten für erschöpft erachtet. Es fragt sich also, ob zureichende Gründe vorhanden sind, um Ausnahmen von dieser als zweckmässig und nothwendig erachteten Beschränkung auf besonders Befähigte zu machen? Es lassen sich zwei wesentlich verschiedene Veranlassungen hierzu denken: entweder nämlich die besondere Wichtigkeit einer Angelegenheit; oder aber eine Unzufriedenheit mit einem bestimmten einzelnen Benehmen der Stellvertreter. — In ersterer Beziehung nun wird es wohl wenig Widerspruch finden, wenn eine Veränderung in der Verfassung, wäre sie selbst an sich nur untergeordneter und vielleicht bloss formeller Art, als hinreichend bedeutend zu einer unmittelbaren Theilnahme des ganzen Volkes erachtet wird. Es ist zwar nicht undenkbar und rechtlich unmöglich, dass selbst das Recht, Veränderungen in den Grundgesetzen vorzunehmen, den Vertretern übertragen wird; allein jeden Falles kann es keinen Anstand finden, wenn das Volk nicht so weit in der Entsagung auf sein ursprüngliches Recht und in seinem Vertrauen gehen, sondern seine Interessen in so tief greifenden Fragen selbst wahren will. Schwieriger ist die Entscheidung in Betreff sonstiger wichtiger Staatshandlungen. Es streiten hier zweierlei Rücksichten um den Vorrang. Auf der einen Seite mag auch hier das Interesse des Volkes, in den bedeutenderen seiner Angelegenheiten wirklichen und nicht bloss angenommenen Willen geltend zu machen, hervorgehoben werden. Auf der anderen Seite aber kann man darauf aufmerksam machen, dass gerade bei wichtigeren Angelegenheiten die Benützung derjenigen Einrichtung räthlich sei, welche die Entscheidung in die Hände besonders Ausgewählter lege. Auch dürfte mit Recht die Schwierigkeit betont werden, ein für allemal einen gesetzlichen Unterschied zwischen mehr und weniger wichtigen Angelegenheiten zu machen, indem bald bei einer in der That nach Zeit und Umständen unbedeutenden Frage die schwerfällige Maschinerie einer allgemeinen Abstimmung in Bewegung zu setzen sein, bald aber eine wirklich wichtige Angelegenheit nicht unter

die zur unmittelbaren Volksentscheidung vorbehaltenen Kategorieen fallen könnte. Endlich hätte wohl eine häufige Anwendung der allgemeinen Abstimmung üble Folgen, sei es nun dass sie Ermüdung und Gleichgültigkeit erzeugen, sei es dass sie eine beständige Aufregung erhalten würde. Unzweifelhaft sind diese letzteren Gründe gewichtiger; es muss daher auch in den hier unterstellten Staatsarten die unmittelbare Befragung des Volkes als regelmässige Regierungseinrichtung bei gewöhnlichen, wenn gleich vielleicht wichtigen, Staatsgeschäften als unzweckmässig erklärt werden. — Soll diese Ausschliessung aber, diess ist die zweite Frage, so weit gehen, dass es bei der Entscheidung der Vertreter bleibt, wo entschiedene Zeichen der Missbilligung und des Missvergnügens im Volke selbst hervortreten? Soll der gesetzlich präsumirte Wille auch dann aufrecht erhalten werden, wenn es wahrscheinlich ist, dass der wirkliche Wille ein anderer ist, dieser aber alsbald durch eine unmittelbare Befragung erkundet werden kann? Es ist nicht zu längnen, dass eine Bejahung dieser Frage gegen Billigkeit und vielleicht selbst gegen gesunden Verstand zu gehen scheint. Dennoch zeigt eine nähere Betrachtung, dass die Sache nicht so einfach liegt. Einmal bleiben vorweg alle Gründe, welche überhaupt der Behandlung von Staatsangelegenheiten durch wenige Auserwählte vor einer Entscheidung durch die grosse Menge den Vorzug verschaffen, auch hier vollkommen in Kraft. Das Missvergnügen eines Theiles dieser Menge beweist noch keineswegs, dass das Verfahren der Vertreter wirklich ein unrichtiges war. Sodann ist zu bedenken, dass die Einräumung eines Rechtes der Berufung an die Gesammtheit einer unruhigen und ränkesüchtigen Minderzahl eine zu jeder Zeit anwendbare Handhabe zur Erweckung von Unruhe und zu muthwilliger Störung des Ganges der öffentlichen Angelegenheiten giebt. Trägt sie auch schliesslich den Sieg nicht davon, so hat sie wenigstens eine Zeitlang in Zweifel gestellt und Verdruss gemacht. Endlich fällt in die Augen, dass es sich mit dem Begriffe einer Monarchie, selbst wenn sie durch freien Volkswillen entstanden sein sollte, nicht verträgt, wenn eine mit Zustimmung der gesetzlichen Vertretung zu Stande gekommene von dem Staatsoberhaupte bereits genehmigte und veröffentlichte Regierungshandlung nun nachträglich doch noch vor das Volk gebracht und von diesem einfach für ungültig erklärt werden könnte. Letztere Erwägung ist nun so durchschlagend, dass jeden Falles in einer Monarchie von einer wegen später auftauchender Unzufriedenheit im Volke zu veranstaltenden allgemeinen Abstimmung, von einem Veto, in Beziehung auf regelmässige Regierungsmassregeln, z. B. Gesetze, niemals die Rede sein kann. In repräsentativen Demokratieen fällt dieser Grund allerdings weg; es frägt sich hier also, ob die beiden anderen Bedenken gewichtig genug sind die Gegengründe zu besiegen? Die Wahl ist schwer, und es kann kaum

in gutem Glauben und mit voller Ueberzeugung von der einen oder von der andern Seite behauptet werden, dass der Gegner offenbar einer verkehrten und verderblichen Ansicht sei. Auch die Thatsachen beweisen die ungefähr gleiche Bedeutung der Gründe Für und Wider; während in einer Anzahl repräsentativer Demokratieen allgemeine Abstimmungen wegen Unzufriedenheit mit den Beschlüssen der gesetzlichen Vertreter unzulässig sind, so z. B. regelmässig in den nordamerikanischen und in einem Theile der schweizerischen Kantone, sind sie bei andern unter ganz gleichen Verhältnissen stehenden eingeführt, z. B. in andern Theilen der Schweiz. Es muss somit schliesslich wohl die Zulässlichkeit zwar nicht unbedingt verlangt, aber doch als eine Möglichkeit zugegeben werden.

So stellt sich denn das Ergebniss der Untersuchung über die Zulässigkeit allgemeiner Abstimmungen als einer regelmässigen in den gesetzlichen Organismus einzureihenden Massregel folgendermassen: Unzulässig sind dieselben durchaus in allen Staaten, deren Regierung auf selbstständigem, nicht auf Volkswillen gegründetem Rechte beruht, (vielleicht Verfassungsveränderungen ausgenommen;) ferner auch in repräsentativen Demokratieen und in volksthümlich begründeten Monarchieen in Betreff gewöhnlicher Staatsgeschäfte, endlich in Staaten der letzteren Art zum Behufe der Aussprechung eines Veto. Anwendbar und nothwendig sind sie theils bei Neugründungen von Staaten, theils als regelmässige Einrichtung in reinen Volksherrschaften, und bei Verfassungsänderungen in Demokratieen und volksthümlich begründeten Monarchieen. Als zweifelhaft jedoch nicht unbedingt verwerfbar endlich erscheinen sie in repräsentativen Demokratieen zur Geltendmachung eines Veto gegen einen von den gewöhnlichen Behörden gefassten Beschluss.

c) Auf ganz anderem Boden steht die Frage, wenn es sich von der Anwendung allgemeiner Abstimmung als von einem ausserordentlichen in die gesetzliche Ordnung der Dinge gar nicht eingereihten Mittel handelt.

Nachstehende Sätze des allgemeinen Staatsrechtes werden hier als zugegeben vorausgesetzt: Der Staat ist, welches auch immer seine Form sein mag, dazu bestimmt, die concreten Lebenszwecke des Volkes, wie sich diese auf der Gesittigungsstufe desselben thatsächlich gestalten, zu schützen und zu fördern. Wenn also in Folge veränderter Lebensrichtungen und Gesittigungszustände neue Zwecke sich ausgebildet haben und in überwiegender Bedeutung vorhanden sind, so hat auch der Staat die Pflicht, seine Aufgabe zu ändern, sei es nun dass er sich in seinem Wesen verwandelt und sich einer ganz andern Gattung anzureihen hat, sei es dass geringere Aenderungen genügen und nur eine verschiedene Art (Regierungsform) innerhalb derselben Gattung nothwendig wird. Die Rechte der bisherigen Träger der Staatsgewalt sowie anderer Organe des Staatswillens können, so begründet

sie in dem bestehenden Gesetze sein mögen, hiergegen nicht in Betracht kommen, da sie keineswegs ein Selbstzweck und selbstständig sind, sondern nur als Bedingungen eines richtigen Staatslebens eine Bedeutung und innere Gültigkeit haben. Der Staat ist als Anstalt ewig; in seinen Richtungen und Formen aber veränderlich. Seine Einrichtungen, namentlich auch seine Verfassungsformen und Gesetze, sind nur für den bestehenden Zustand der Dinge, also für die Förderung der itzt anerkannten Zwecke des Volkes berechnet, und nur unter deren Voraussetzung innerlich berechtigt.

Aus diesen Sätzen ergiebt sich denn in Betreff der Anwendung allgemeiner Abstimmung zu einer wesentlichen Umgestaltung des Staates in seinen Grundlagen und letzten Zwecken die Nothwendigkeit der Beantwortung einer doppelten Frage: einmal, inwieferne eine Willensäusserung des Volkes selbst zur Feststellung der Thatsache einer Veränderung im wesentlichen Lebenszwecke überhaupt nothwendig ist? zweitens, inwieferne ein Widerstreben der bisher verfassungsmässigen Gewalten gegen die Aenderung durch eine allgemeine Abstimmung beseitigt werden kann?

Was nun zunächst die Constatirung einer wesentlichen Veränderung im Volksleben betrifft, so kann allerdings nicht behauptet werden, dass eine allgemeine Abstimmung das einzige richtige und somit erlaubte Mittel zur Erkundung der Thatsache sei. Es lässt sich vielmehr denken, dass auch andere und vielleicht bisher schon zur Erledigung wichtiger Staatsfragen gebrauchte Formen angewendet werden. Wenn in einem Staate bereits Vorkehrungen getroffen waren, welche in einer genügenden Weise den Willen des urtheilsfähigen Theiles der Bevölkerung zum Bewusstsein und zur äusseren Erscheinung brachten: so ist kein Grund einzusehen, warum diese nicht auch zur Erledigung der Frage über eine wesentliche Aenderung in der Gesittigung und Lebensrichtung angewendet werden könnten. Zu solchen Einrichtungen gehören denn aber namentlich die verschiedenen Arten von Vertretungen der Bevölkerung, gleichviel wie immer sie eingerichtet sein mögen, also nach Ständen und Interessen, oder als ein aus der Gesammtheit der Bürger gewählter Ausschuss. Auch hätte es nichts Unmögliches oder Widersinniges, zur Entscheidung einer solchen Frage eine besondere Versammlung der urtheilsfähigsten Männer des Landes einzuberufen. Allein eben so wenig kann geläugnet werden, dass es rechtlich möglich ist, die Frage der gesammten Masse der Bevölkerung zur Entscheidung mittelst einer allgemeinen Abstimmung vorzulegen. Im Gegentheile mag für ein solches Verfahren angeführt werden, dass man durch eine Vernehmung sämmtlicher Betheiligter die Wahrheit unmittelbar erhalten werde, während die übrigen Einrichtungen nur eine mehr oder weniger zutreffende Wahrscheinlichkeit zu liefern im Stande seien; sodann, dass es ein natürliches Recht des Menschen sei, sich in eigener Person und nicht

bloss durch Stellvertreter darüber auszusprechen, welche Zwecke er zu verfolgen wünsche, und ob die bestehenden Einrichtungen ihm hierzu genügend erscheinen. Die als regelmässige Ordnung bestimmte Wahl von Vertretern und deren Wirksamkeit im Namen Aller und mit Verbindlichkeit für dieselben sei ganz vernünftig, so lange es sich von der Entscheidung über Einzelnheiten handle, welche innerhalb des allgemein anerkannten Staatsgedankens liegen und folgerichtig mit demselben entschieden werden müssen; allein die Annahme gehe doch allzu weit, dass diese Vertreter auch zu einer Bestimmung über die Lebenszwecke des Volkes selbst beauftragt seien. Hierüber habe schliesslich nur dieses selbst ein vollgültiges Urtheil und eine bindende Zustimmung. Die Uebelstände einer Befragung der ganzen Menge über eine so schwierige und vielleicht verwickelte Frage lasse sich bis zu einem gewissen Grade durch die Anwendung zweier Mittel beseitigen. Einmal durch eine vorangehende hinlänglich ausgedehnte öffentliche Berathung der Angelegenheit. Zweitens möge durch eine gemeinverständliche Fassung der zur Abstimmung zu stellenden Fragen viel zu einem allgemeinen Verständnisse der Sachlage und zur Möglichkeit eines verständigen Ausspruches über dieselbe beigetragen werden. Es verstehe sich von selbst, dass nicht über abstracte Sätze sondern über ganz concrete Fragen Abstimmung verlangt werden dürfe. Jeden Falles sei die allgemeine Abstimmung ein letztes Mittel, wenn kein sicheres Ergebniss über angebliche neue Bedürfnisse des Volkes durch Anwendung regelmässiger Einrichtungen habe erlangt werden können oder man die Ueberzeugung gewinnen wolle, dass die Entscheidung der Ausschüsse aus dem Volke auch wirklich der Meinung desselben entspreche. Also mit Einem Worte: eine allgemeine Abstimmung sei zwar nicht das unbedingt nothwendige, wohl aber ein rechtlich an sich nicht angreifbares Mittel, um die Wahrheit über die Behauptung einer Veränderung in den Lebenszwecken einer Bevölkerung, also über eine thatsächliche und sittlich nothwendige Aenderung des Staates in Erfahrung zu bringen.

Nun aber die zweite Frage. — In den bisher besprochenen Voraussetzungen hat es sich immer von einem zwar ungewöhnlichen aber friedlichen Verfahren gehandelt und von einer Mitwirkung der verfassungsmässig bestehenden Gewalten, hervorgegangen aus einer richtigen Einsicht derselben in Betreff der Thatumstände und der eigenen Pflicht. Die Frage war also nur die, ob der Massregel an sich das Wort geredet werden könne; das Recht zur Anwendung, falls eine solche gut befunden würde, war nicht im Streite. Allein die Dinge können auch weniger günstig liegen. Es mag sich nämlich leicht begeben, dass die bestehenden Inhaber der Staatsgewalt die Nothwendigkeit einer Aenderung im Staatsleben in Abrede ziehen, somit nicht nur keine Beihülfe zur Herbeiführung einer solchen

leisten wollen, sondern vielmehr die in ihren Händen liegende Macht gebrauchen, um sich der gewünschten Neuerung zu widersetzen und ihr in positiv rechtlicher Form entgegenzutreten. Will sich nun das Volk dem nicht fügen, sondern beharrt es auf seinem Rechte zu einer Aenderung, so tritt die immer aufs Neue entstehende und immer wieder schwierige Frage entgegen: ob im Namen des Gesammtwillens und im Wege der Volksgewalt, das heisst also in revolutionärer Weise, die formelle gesetzliche Ordnung bekämpft werden darf, und mit welchen Mitteln? — Dass hier die Meinungen, und zwar nicht bloss über die Zweckmässigkeit und Ausführbarkeit, sondern auch über das Recht sehr auseinandergehen, bedarf nicht erst der Bemerkung. Auf der einen Seite stehen Diejenigen, welche einem Volke unter keinen Umständen das Recht einräumen, die Erreichung seiner Lebenszwecke mit Gewalt zu erkämpfen, wenn ihm dieselbe von den Inhabern der bestehenden Macht vorenthalten werden, oder welche wenigstens das Recht zum Widerstande auf die Fälle einer ungesetzlichen Regierung beschränken, es aber nicht einräumen zur Beseitigung einer zwar nicht missbrauchten wohl aber untauglich gewordenen Einrichtung. Ihnen stehen Jene entgegen, welche die Erreichung der menschlichen Lebensaufgabe höher achten als positives Recht, und die Erreichung des Zweckes höher als die Aufrechterhaltung unbrauchbar gewordener Mittel. Die Ersteren verwerfen denn natürlich auch die Anwendung einer allgemeinen Abstimmung, indem sie in derselben zwar nicht eine unmittelbare Niederwerfung des bestehenden Rechtes, wohl aber eine an sich unbefugte Erklärung gegen die gesetzliche Ordnung und eine Grundlage erblicken, auf welche sich die Gegner in der Verfolgung ihrer verbrecherischen Plane stützen können. Die Vertheidiger des Volksnothrechtes dagegen werden in einer Aufforderung zu einer allgemeinen Erklärung des Volkswillens über die wirklich vorhandenen Lebenszwecke und in der thatsächlichen Abgabe einer solchen eine unter Umständen gerechtfertigte Handlung erblicken, da ihnen dieselbe theils der Beweis einer in der That vorhandenen Aenderung der Volkszwecke, theils ein nützlicher Standpunkt für etwa nöthige weitere Zwangsmittel ist. Sie erkennen in ihr die Constatirung des Nothstandes und zu gleicher Zeit den ersten Act der Vertheidigung. Sie läugnen gar nicht, dass in einem solchen Falle die Abstimmung ein revolutionärer Schritt ist, und dass sie auch wohl noch zu weiteren Verletzungen und Beseitigungen des bestehenden Rechtes führen wird; allein eine Verwerfung ist ihnen desshalb nicht schon an und für sich begründet, sondern sie wäre es nur dann, wenn das Verlangen nach einer Aenderung sich nicht auf eine wahrhafte Umgestaltung in den Volksbedürfnissen stützte, somit natürlich am wenigsten eine Befugniss zu einem Zwange vorhanden wäre. Sie scheut nicht das Wort Revolutionen, und auch nicht die Thatsache einer solchen, wo sie solche als letzte, nach

Erschöpfung aller gesetzlicher Abhülfemittel allein noch übrige Möglichkeit der Rechtserlangung erkannt haben und ihnen im bestimmten Falle der Gewinn des allerdings furchtbaren Einsatzes werth ist. Auch bestimmt natürlich ihr Urtheil über Erlaubtheit oder Verbrechen der Umstand nicht, dass allgemeine Abstimmungen auch schon zu ungerechtfertigten Zwecken und vielleicht in trügerischer Weise veranstaltet worden sind. Sie behaupten ja nicht die Berechtigung zu jeglicher Art von Gewalt und aus jedem selbst noch so unzureichenden und nichtswürdigen Grunde; sondern nur das unveräusserliche Recht des Menschen, also auch eines Volkes, seine an sich erlaubten Lebenszwecke zu verfolgen und, im Nothfalle, entgegenstehende Hindernisse mit Gewalt zu beseitigen. — Jeder Versuch, diese beiden einander entgegengesetzten Ansichten zu versöhnen, ist vergeblich; der Streit zwischen unbedingten Gegnern und bedingenden Vertheidigern einer Revolution und revolutionärer Mittel dauert nicht nur schon so lange, als die Staatswissenschaft besteht, sondern selbst so lange Staaten vorhanden sind, welche den Einen nicht mehr genügen, von den Anderen aber gehalten werden. Es bleibt nichts übrig, als sich nach subjectiver Ueberzeugung von der Richtigkeit der Gründe zu entscheiden. Wir unseres Theiles gestehen nun, dass wir — bei aller Verabscheuung ungerechtfertigter staatlicher Störungen und bei voller Anerkenntniss der grossen Gefahren einer gewaltsamen Selbsthülfe — die zuletzt angeführte Ansicht als die richtige erkennen. Es ist höchst traurig, wenn zu einer allgemeinen Abstimmung als zu einer revolutionären Massregel gegriffen werden muss; es ist aber unter Umständen kein Unrecht. Unerlässliche Bedingungen sind nur dabei, dass erst jedes gesetzliche Mittel zur Erreichung von Volkswünschen muss erfolglos versucht worden sein; und dass in der That eine Veränderung in der Lebensrichtung der Volkes eingetreten ist, welche eine neue Staatsordnung erfordert. Ob beides erfüllt sei, ist aber nur eine thatsächliche und keine rechtliche Frage.

4.

Die einzelnen Fälle der Anwendung näher betrachtet.

Mit der Beantwortung der Frage, ob und wo eine allgemeine Abstimmung überhaupt stattfinden könne, und mit der Feststellung der hinsichtlich der Form einzuhaltenden Bedingungen ist jedoch der Gegenstand noch keineswegs erschöpft. Es sind nun auch noch die Fälle, in welchen die Massregel als anwendbar erkannt wurde, sowohl vom Rechtsstandpuncte als von dem der Zweckmässigkeit im Einzelnen genauer zu untersuchen.

Auch hier wird es übrigens erlaubt sein, die Frage in Beziehung auf Volksversammlungen in reinen Demokratieen unbeachtet zu lassen. Zwar ist es immerhin ein Gegenstand der Erwägung, welche Arten von Angelegen-

heiten auf diese Weise zu erledigen sind und welche besser einer Entscheidung anderer Organe des Staatswillens anheimfallen, (ausübenden Behörden, einem kleinen Rathe u. dgl.); allein es ist theils dieses Regierungsmittel nicht Gegenstand neuerer Anwendungen oder Zweifel geworden, theils überhaupt die ganze Staatsform nur noch in wenigen und unbedeutenden Fällen vorhanden.

a) Die Neugründung eines Staates auf friedlichem und formal rechtlichem Wege.

Theilnahme des gesammten Volkes an der Gründung eines Staates ist im Ganzen erst eine Erscheinung der neueren Zeit; und es sind namentlich zwei Ursachen, welchen dieselben zuzuschreiben ist. Einmal die Entdeckung neuer Welttheile, welche allmählig von Abkömmlingen altgesittigter Nationen in Besitz genommen und dann auch im Verlaufe der Zeit in eine Anzahl selbstständiger Staate eingetheilt und geordnet werden. Sodann aber die immer weiter greifende Anerkennung der dem Rechtsstaate zu Grund liegenden Gedanken, nach welchen das Volk als das berechtigte Subject des Staates und als befugt zur Verfolgung seiner eigenen Lebenszwecke erscheint. Allerdings kommen zwischen hinein immer auch noch Fälle einer Gründung durch Gewalt und Eroberung oder durch völkerrechtliche Verfügung Dritter vor; allein theils sind jene correcteren Beispiele thatsächlich vorhanden, theils ist auf eine immer weiter gehende Wirkung dieser Anschauungen zu rechnen. Eine Erörterung der bei einer allgemeinen Theilnahme des Volkes zur Sprache kommenden Fragen ist somit nicht nur ein Bedürfniss der Gegenwart, sondern noch mehr eine Vorarbeit für die Zukunft. Und zwar bringen es die manchfach unnatürlichen Verhältnisse der bestehenden europäischen Staaten mit sich, dass alle möglichen Arten solcher Neugründungen ins Auge gefasst werden müssen. Eine jede derselben steht da oder dort in Aussicht.

Was nun zuerst die Gründung eines Bundesstaates betrifft, so sprechen für die allgemeine unmittelbare Theilnahme aller Bürger an der Errichtung der höheren Einheit nachstehende Erwägungen. Handelt es sich von Demokratieen, so macht schon der Rechtspunkt die Massregel zur unbedingten Nothwendigkeit, indem der Inhaber der Staatsgewalt, hier also das Volk, um eine solche wesentliche Veränderung mit derselben befragt werden muss. Allein auch bei einem aus Monarchieen bestehenden Bundesstaate [1])

1) Es ist hier nicht der Ort zu untersuchen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein aus Monarchieen bestehender Bundesstaat überhaupt als möglich erscheint und Gedeihen verspricht. Die Schwierigkeit des Unternehmens unterliegt freilich keinem Zweifel, da die zur Zustandebringung nöthige Vereinigung von Herrschen und Gehorchen bei den Regenten der Gliederstaaten ein schwieriges theoretisches Problem und eine noch schwierigere Aufgabe im Leben ist. Allein eine logische Unmöglichkeit besteht nicht; und selbst ein, wenn gleich unvollkommenes und unerquickliches, Beispiel einer ähnlichen Ordnung liegt im deutschen Reiche vor. Jeden Falles ist es nicht im Vortheile der Besitzer und der Anhänger fürstlicher Gewalt, das deutsche



wäre die allgemeine Abstimmung rathsam, mag auch etwa darüber gestritten werden können, ob ein natürliches Recht aller Unterthanen auf eine unmittelbar auszusprechende Zustimmung zu einer wesentlichen Veränderung mit dem Staate bestehe; und mag wohl von Vielen behauptet werden, dass in repräsentativen Monarchieen die Mitwirkung der Unterthanen zu Acten des Staatswillens ausschliesslich durch die dazu bestimmten Vertreter ausgeübt werde, und ihr ganzes Recht sich in der Wahl derselben erschöpfe: so sprechen doch jeden Falles Zweckmässigkeitsgründe für die Veranstaltung einer allgemeinen Befragung. Vor Allem ist, um mit der Beseitigung einer Besorgniss zu beginnen, ein von den vorbereitenden Schritten der Regierungen abweichendes Ergebniss der Abstimmung nicht zu erwarten, da sicherlich von einer Aufgebung der vollen Souveränität und von Einordnung in ein höheres Ganzes nur dann in Monarchieen überhaupt die Rede sein wird, wenn sich die öffentliche Meinung bereits ganz entschieden und selbst gebieterisch für ein solches Opfer ausgesprochen hat. Dennoch ist eine Befragung eines jeden einzelnen Mannes im Volke keineswegs eine blosse leere Form, sondern es sind für dieselbe auch positive Gründe geltend zu machen. Die Befragung und Zustimmung kann die Zufriedenheit der Menge mit dem neuen Zustande der Dinge nur erhöhen; und jedenfalls schneidet sie spätere Beschwerden und Bestreitungen der Rechtmässigkeit und Ehrlichkeit des Verfahrens in der Wurzel ab. Das Volk wird freudiger zu dem stehen, was es ausdrücklich selbst gewollt und beschlossen hat, und Versuche zu einem Wiederaustritte sind bedeutend erschwert, indem mancher Scheingrund zur Rechtfertigung von vorneherein unmöglich gemacht ist. Ungewöhnlich ist der Schritt allerdings in der Monarchie, und Solche, welche sich überhaupt vor jeder Anerkennung des Grundsatzes scheuen, dass einem Volke eine Stimme in der Ordnung seiner allgemeinen Angelegenheiten gebühre, wird eine allgemeine Abstimmung doppelt zuwider sein. Allein ungewöhnlich ist auch die Gründung eines neuen Staatswesens, und daher die Anwendung besonderer, für den Fall tauglicher Massregeln an der Stelle. Und wohin diese Anschauungen über die Stellung des Volkes im Staate schliesslich führen, dürfte allmählig durch die Logik der Thatsachen klar genug geworden sein [1]).

Volk von einer Unthunlichkeit der Einordnung von Monarchieen in eine höhere staatliche Einheit zu überzeugen zu suchen. Es ist nicht ganz sicher, dass bei der sich alsdann ergebenden Alternative der Aufgebung der Monarchie oder des Bundesstaates sich der Entschluss auf die Dauer dem letzteren Gliede zuneigen würde. — Doch, wie gesagt, nicht diese Frage ist hier zur Beantwortung gestellt, sondern nur die, was zu thun sei, wenn ein Bundesstaat dieser Art gebildet werden wollte.

1) Die Frage über die allgemeine Abstimmung zur Begründung eines aus Monarchieen bestehenden Bundesstaates kann — und wird hoffentlich früher oder später — in Deutschland practisch werden. In diesem Falle mag denn also Jeder seine Ansicht von der Räthlichkeit oder Unräthlichkeit einer solchen unmittelbaren Befragung aller Bürger auf die Probe stellen. Würden wir uns, diess wäre vor Allem zu beantworten, bei einer Entscheidung der verschiedenen

Keiner ausführlichen Erörterung bedarf es sodann um zu zeigen, dass dieselben Gründe, nur in einem noch erhöhten Masse, für die Aufrufung der Bevölkerung zu einer allgemeinen Abstimmung sprechen, wenn es sich gar von der Bildung eines einheitlichen Staates aus mehreren bisher selbstständigen kleineren Staaten handeln sollte, (angenommen, dass eine solche Verwandlung jemals in friedlicher Weise und in gesetzlichen Formen vor sich gehen könne.) Hier tritt auch in Monarchieen der Rechtsgrund noch entschiedener in den Vordergrund, indem nicht wird behauptet werden können, dass eine Versammlung von Vertretern berechtigt sei, die ganze Existenz des Staates aufzugeben, auch ohne den Willen des Volkes und vielleicht gar gegen denselben. Es ist diess aber um so mehr zu beachten, als bei einer solchen völligen Aufhebung der bisherigen Souveränitäten auf die freie Zustimmung der regierenden Geschlechter wohl selten wird gerechnet werden können, somit wenigstens die unzweideutige Willenserklärung der Bevölkerungen sicher zu stellen ist. — Die Zweckmässigkeitsgründe bleiben ohnedem in voller Bedeutung [1]).

In Betreff der Neubildung von Staaten durch Lostrennug einer Provinz oder durch Verbindung von Gebietstheilen mehrerer Staaten mag gerne zugegeben werden, dass der Hergang selbst sich wohl nur sehr selten im friedlichen Wege und in rechtlichen Formen entwickelt, und dass die Frage, ob der neue Staat gegenüber von den bisherigen Regenten und von den coexistirenden Staaten als zu Recht bestehend betrachtet

Ständeversammlungen vollständig beruhigen was den Rechtspunct betrifft? Schwerlich dürfte die Bejahung mit Hinblick auf die bestehenden Grundgesetze und auf die bei den Wahlen der Mitglieder gehegte Absicht eine sehr allgemeine sein, vielmehr von den Meisten in einer allgemeinen Zustimmung des ganzen Volkes eine weit unzweifelhaftere und bindendere Erklärung gefunden werden. Dass die Abstimmung verneinend ausfallen könnte, wenn alle Vorbereitungen getroffen und selbst von den Regierungen die Einwilligungen gegeben worden wären, kann wohl Keiner befürchten. Die Schwierigkeiten liegen ja schon heute nicht in dem Mangel einer Uebereinstimmung im Volke. Endlich dürften auch wohl Wenige bezweifeln, dass wenn eine allgemeine Abstimmung des ganzen Volkes zu den Einwilligungen der Fürsten getreten wäre, und sie etwa andere vorbereitende Schritte gut geheissen hätte, der neue Bundesstaat dadurch eine grosse moralische Kraft und einen mächtigen Schirm gegen Anfechtungen erhielte. Die Nationalversammlung in Frankfurt war ausdrücklich gewählt zur Entwerfung einer Verfassung für Gesammtdeutschland, und zum Theile wenigstens durch allgemeine Abstimmung; dennoch war (abgesehen von anderweitigen Hinderungen und Bestreitungen) das Gefühl wohl sehr weit verbreitet, dass ihr Beschluss doch nicht die rechte bindende Kraft habe. Wären die Dinge überhaupt zu einem genügenden Abschlusse angethan gewesen, so möchte die Anordnung einer allgemeinen Abstimmung sich als sehr zweckmässig erwiesen haben.

1) Wenn sich gegen die im Laufe des Jahres 1860 in verschiedenen italiänischen Ländern zum Behufe der Bildung eines einheitlichen Staates vorgenommenen allgemeinen Abstimmungen vielfach Stimmen erheben, so sind dieselben vielleicht gerechtfertigt, in so ferne sie das völkerrechtswidrige Vorgehen Piemonts tadeln oder überhaupt gegen revolutionäre Massregeln sind; auch mag wohl die Freiheit, Ehrlichkeit und Ueberlegung der Abstimmungen mit Fug beanstandet werden: allein die Massregel an sich verdient keinen Tadel. Dass vertretende Versammlungen nicht nur kein grösseres, sondern gar kein Recht zu einer völligen Auflösung der bisherigen Staaten gehabt hätten, und dass durch solche Beschlüsse die ganze Sachlage keineswegs eine bessere geworden wäre, ist wohl unbestreitbar. Ueber das Recht und die Zweckmässigkeit der Annexionen an sich mag gestritten werden, nicht aber über die Form des Ausspruches.

werden könne, auch noch aus anderen Gründen zu entscheiden ist, als aus dem ausgesprochenen Willen der Bevölkerung. Allein eine hievon ganz verschiedene Frage ist die, auf welche Weise der neugegründete Staat, wenn er einmal besteht, seine inneren Einrichtungen gültig und zweckmässig zu Stande bringe? Es soll nun nicht behauptet werden, als sei eine allgemeine Abstimmung das einzige zulässige Mittel, indem z. B. eine Verfassung auch durch eine Versammlung von Vertretern endgültig beschlossen werden mag; allein unzweifelhaft ist wohl, dass eine allgemeine Abstimmung hier besonders als eine zweckmässige Massregel erscheint. Gerade in den vorausgesetzten Verhältnissen ist eine grosse Meinungsverschiedenheit über die wünschenswerthe künftige Ordnung des Staates zu erwarten und sind Umtriebe gegen deren Rechtsbeständigkeit und Passlichkeit zu besorgen. Eine Frage gleich von vorne herein ist daher gerathen, um den wahren Stand der Sache festzustellen, und ist somit ein geeignetes Mittel, falsche Behauptungen künftig unmöglich zu machen. Allerdings setzt man sich der Möglichkeit einer Verwerfung der vorgeschlagenen Einrichtungen aus, und mag diess unter Umständen keine kleine Verlegenheit sein; allein es darf wohl behauptet werden, dass es immer noch besser ist, die Missbilligung der Mehrheit der Bevölkerung sogleich zu erfahren und dadurch rechtzeitig auf die Nothwendigkeit einer Veränderung des Einzuführenden aufmerksam gemacht zu werden, als diess später durch weitverbreitetes Missvergnügen, stürmische Revisionsverlangen, wo nicht gefährliche Verschwörungen und Empörungen kennen zu lernen [1].

Am allerwenigsten zweifelhaft endlich ist die Sache bei der Neubildung von Staaten aus bisher noch gar nicht verbundenen, ganz vereinzelt stehenden Individuen, und höchstens Familien, also in Ländern, welche erst einer Gesittigung entgegen gehen. Hier erst über die rechtliche Nothwendigkeit sowohl, als über die Zweckmässigkeit einer allgemeinen

1) Gegen diese Ansicht möchte vielleicht angeführt werden wollen, dass bei verschiedenen vollkommen gelungenen Lostrennungen von Provinzen und deren Neubildungen zu eigenen Staaten eine allgemeine Abstimmung nicht vorgenommen worden sei, ein Schaden sich aber nicht ergeben habe; so namentlich bei der Lossagung der amerikanischen Kolonieen von England, bei Griechenland und bei Belgien. Es könnte jedoch in diesem Einwande keine Widerlegung der Räthlichkeit gefunden werden. Dass in den genannten Fällen die Unterlassung einer unmittelbaren Befragung des Volkswillens keinen Schaden gebracht hat, ist noch kein Beweis, dass es in andern Fällen nicht zweckmässiger sei, eine solche Frage zu stellen. Auch wird wohl Niemand behaupten wollen, dass gerade bei den genannten Neugründungen eine allgemeine Abstimmung eine Störung verursacht oder gar ein von den Beschlüssen der vertretenden Versammlung verschiedenes Ergebniss geliefert haben könnte. Im Gegentheile mochte hier eine unmittelbare Aufforderung an das gesammte Volk zur Abgebung einer Erklärung hauptsächlich desshalb unterbleiben, weil nach der ganzen Sachlage und nach unmittelbar vorangegangenen Thatsachen gar kein Zweifel über die allgemeine Gesinnung stattfinden konnte. Der Hauptgrund der Unterlassung war wohl, dass zur Zeit dieser Ereignisse allgemeine Abstimmungen wenig im Gebrauche und in den Gedanken der Menschen waren. Itzt würde, es darf diess kühn angenommen werden, auch in Griechenland, Belgien u. s. w. die Massregel gefordert und angeordnet werden.



Abstimmung zu reden, ist in der That fast überflüssig. In einem solchen Falle ist zwar wohl eine dringende Nothwendigkeit vorhanden, eine Ordnung des Zusammenlebens zu schaffen und dieselbe mit einer entsprechenden Gewalt auszurüsten; allein auf der andern Seite ist gar Niemand vorhanden, welcher das Recht hätte, im Namen der zu Vereinigenden und mit Rechtsverbindlichkeit für dieselben eine Erklärung abzugeben oder irgend eine Einrichtung zu treffen. Die Befragung der Einzelnen kann also gar nicht umgangen werden, denn nur durch ihren Willen ist in solche Zustände überhaupt eine sie verbindende Gestaltung der Dinge herzustellen. Die thatsächliche und sittliche Nothwendigkeit eines einheitlichen und mit Gewalt versehenen Organismus rechtfertigt zwar im Allgemeinen die Herstellung eines solchen und macht sie selbst zur sittlichen Pflicht; allein sie ist noch nicht die Begründung einer förmlichen Rechtsverbindlichkeit gegenüber von einer concreten Einrichtung. Wer anders, als sie selbst, hätte z. B. jenen Männern, welche beschlossen den Staat Californien zu gründen [1]), eine rechtliche Verpflichtung zu der Handlung überhaupt und zum Gehorsam gegen die bestimmte ihnen vorgeschlagene Verfassung auferlegen können? Auch die Schwierigkeiten der Ausführung sind kein entscheidendes Hinderniss. Was die mechanische Einrichtung einer allgemeinen Abstimmung betrifft, so mag bei kleinerer Zahl eine allgemeine Volksversammlung stattfinden; für eine bereits zahlreichere oder zerstreut wohnende Bevölkerung lässt sich Ort und Zeit zu Bezirksabstimmungen leicht feststellen. Die sachlichen Vorbereitungen zur Abstimmung aber, namentlich den Entwurf der zur Abstimmung zu bringenden Fragen, mag irgend ein einflussreicher Mann, oder wohl noch natürlicher ein irgendwie vorläufig zusammengetretener Ausschuss, ohne alles Bedenken und ohne Nachtheile in die Hand nehmen, da es ja unverbindlich und nur vorläufig ist. — Allerdings tritt in einem solchen Falle vollständiger Neubildung die Schwierigkeit der Frage, mit welchem Rechte einer verneinenden Minderheit Gehorsam gegen den Beschluss der Mehrheit auferlegt werden könne, in ihrer ganzen Wucht entgegen. Die Annahme einer stillschweigenden Vereinbarung über Unterwerfung Aller unter den Mehrheitsbeschluss ist offenbar ganz willkührlich, ja selbst widersinnig; und von einem natürlichen Rechte der Mehrheit, die Minderheit sich zu unterwerfen, kann auch nicht die Rede sein, da der einzige Grund zur Behauptung eines solchen Rechts, nämlich die noch grössere Ungerechtigkeit einer Herrschaft des Willens der Minderheit, hier nicht Platz greift, weil keineswegs nur die Alternative zwischen beiden besteht, vielmehr weitere Bemühungen noch eine Ausgleichung finden lassen können. Glücklicherweise wird in der Regel gerade unter den angenommenen Verhältnissen die Frage thatsächlich schnell entschieden sein. Entweder ist

1) Vgl. über diesen bezeichnenden Vorgang Bd. I, S. 512 fg.

eine solche Minderheit so bedeutend, dass sie die von ihr gewollte Ordnung der Dinge in ihrem Kreise und für sich einführen kann; dann entstehen mit Rechtsverbindlichkeit zwei Staaten an der Stelle eines einzigen. Oder aber die Minderheit ist nur unbedeutend; dann ist sie durch das dringende Bedürfniss irgend einer Ordnung gezwungen, ihre besonderen Ansichten und den Streit darüber aufzugeben. Ein Einzelner durchaus nicht zum Zugeständniss zu Bewegender aber mag sich aus den ihm nicht zusagenden Verhältnissen entfernen.

b) Wesentlich verschieden von den bisher besprochenen Fällen ist die blosse Umgestaltung einer Staatsverfassung mit Beibehaltung der bisherigen Gränzen und vielleicht eines grossen Theiles der bestehenden Einrichtungen. Hier soll also kein neues Staatswesen geschaffen, sondern nur ein bereits vorhandenes, und zwar auf dem Wege friedlicher und gesetzlicher Reform, verbessert werden; eine Aufgabe, welcher in den beiden letzten Menschenaltern kaum ein einziger europäischer Staat sich hat entziehen können, welcher sich manche, beim Missglücken des ersten Versuches, wiederholt unterworfen haben, uud die nach aller menschlichen Wahrscheinlichkeit — noch vielen weiter bevorsteht.

Bei näherer Betrachtung dieser Verhältnisse treten von vorne herein zwei verschiedene Möglichkeiten entgegen. Entweder nämlich ist in den bestehenden Grundgesetzen des fraglichen Staates der Fall einer Verfassungsveränderung vorgesehen und sind Vorschriften gegeben sowohl hinsichtlich der zur Vorbereitung und Entscheidung zuständigen Personen, als in Betreff des einzuhaltenden Verfahrens [1]). Oder aber es hat die bestehende Gesctzgebung unterlassen, Vorkehrungen in dieser Beziehung zu treffen.

---

1) Der Gedanke, eigene Bestimmungen über die Vornahme etwaiger späterer Verfassungs-Aenderungen festzustellen, ist in den Vereinigten Staaten von Nordamerika alsbald bei ihrer Lossagung von England und bei der Gründung neuer Grundgesetze für die itzt selbstständig gewordenen Staaten zur Ausführung gekommen. Wenn auch nicht alle, so doch mehrere dieser Staatenconstitutionen enthalten Vorschriften für diesen Fall, und zwar gehen diese, merkwürdigerweise, ihrem Inhalte nach sehr wesentlich auseinander, so dass sich die Keime der spätern entwickelteren Abweichungen gleich im Anfange vorfinden. In der Verfassung für Delaware vom J. 1776 ist nur eine grössere Stimmenmehrheit, von 5/7 der gewöhnlichen gesetzgebenden Versammlung, verlangt zur rechtsgültigen Abänderung einer Verfassungsbestimmung; in der für Maryland, in demselben Jahre gegebenen, wird dagegen vorgeschrieben, dass eine von der Vertretung beschlossene Verfassungsveränderung drei Monate lang vor einer zum Zwecke der Bestätigung oder Verwerfung vorzunehmenden Neuwahl der ganzen Versammlung öffentlich bekannt zu machen, der entscheidende Beschluss aber von der neuen Versammlung auf dem ersten Landtage zu fassen sei. Die im J. 1780 für Massachusetts vereinbarte Verfassung bestimmte dagegen, dass nach fünfzehn Jahren die sämmtlichen mit Wahlrecht versehenen Bürger zu befragen seien, ob sie eine Veränderung wünschen, und dass, wenn zwei Dritttheile der abgegebenen Stimmen sich dafür aussprechen, eine eigene verfassunggebende Versammlung (Convention) zu wählen sei. In der Verfassung für Süd-Carolina endlich, vom J. 1790, wurde ein dreimaliges Verlesen in beiden Häusern, dann eine hierauf folgende dreimonatliche Bekanntmachung, endlich eine Stimmenmehrheit von zwei Dritttheilen in den beiden Abtheilungen der neugewählten Versammlung vorgeschrieben. Diese verschiedenen Bestimmungen sind denn nun auch, bald die eine oder die andere allein, bald mehrere derselben zu einem ausgebildeteren Systeme verbunden, in die Verfassungen der später erst entstandenen



Dass in der ersten Unterstellung die bestehenden gesetzlichen Normen pünktlich eingehalten werden müssen, kann natürlich keinem Zweifel unter-

---

Staaten, bis auf Jowa, Californien und Minesota herunter, und ebenso in die manchfachen Umänderungen älterer Verfassungen, welche ursprünglich keine einschlagenden Vorschriften gehabt hatten, wie z. B. New-York und Pennsylvanien aufgenommen worden, so dass itzt die, allerdings häufig nur mittelbare aber doch besondere, Theilnahme des ganzen Volkes an Verfassungsveränderungen in dem ganzen nordamerikanischen Staatsleben genau geordnet ist. Auch in der Bundesverfassung ist eine Bestimmung (Art. V.) über Verfassungsveränderungen getroffen, und zwar dahin gehend, dass eine eigene constituirende Versammlung einzuberufen sei entweder nach Beschluss von $^2/_3$ der Mitglieder beider Häuser des Congresses oder auf Verlangen von $^2/_3$ der Bundesstaaten, und dass die von jener Versammlung gefassten Beschlüsse Gesetzes-Kraft erlangen, wenn sie von $^3/_4$ der Bundesstaaten gutgeheissen werden. — Ohne Zweifel angeregt durch diese Vorgänge in der neuen Welt beschloss denn auch die grosse verfassunggebende Versammlung Frankreichs, ihrem Grundgesetze eine ähnliche Bestimmung einzuverleiben. Hauptabschnitt VII der Verfassung von 1791 beschäftigt sich ausschliesslich mit dem Gegenstande, übrigens schwerlich in zweckmässiger Weise. Die Besorgniss vor ungerechtfertigten Aenderungen waltete zu sehr vor. So sollten nicht nur die beiden ersten Legislaturen gar keinen Antrag auf eine Veränderung stellen dürfen, sondern auch nach Ablauf dieser Zeit eine solche nur dann in Berathung kommen können, wenn drei aufeinander folgende Versammlungen gleichförmig den Wunsch einer Verbesserung ausgedrückt haben würden. Der Beschluss aber sollte einer verdoppelten, ausschliesslich hierzu berufenen und berechtigten gesetzgebenden Versammlung zustehen. Von den späteren französischen Verfassungen haben nur die republikanischen eine Bestimmung über Veränderungen getroffen. So ordnet die Verfassung von 1793 die Berufung eines eigens zu wählenden Nationalconventes an, falls $^1/_{10}$ der Urversammlungen den Wunsch äussern und dann die Mehrheit des darum befragten gesammten Volkes zustimmen würde. Die Directorialverfassung von 1795 gestattet eine Abänderung, vorzunehmen durch eine eigens und nur dazu gewählte Versammlung, nach dreimaligem, je drei Jahre von einander entferntem Vorbeschlusse beider Räthe. Die Verfassung von 1848 gestattet eine Veränderung, wenn $^3/_4$ der gesetzgebenden Versammlung im dritten Jahre ihrer Erwählung eine solche verlangt; die Berathung und Beschlussnahme hat dann durch eine eigens gewählte Versammlung zu geschehen. In den Verfassungen von 1802, 1814, 1830 und 1852 sind keine Vorkehrungen getroffen. — In der Schweiz sind Bestimmungen über Verfassungsveränderungen nicht nur schon längst gewöhnlich gewesen, sondern sie sind sogar itzt bundesverfassungsmässig nothwendig. Die Bundesverfassung selbst wird verändert im Wege der gewönlichen Bundesgesetzgebung; darüber aber, ob eine Revision vorzunehmen sei, entscheiden entweder die beiden Räthe, oder bei einem Widerspruche derselben unter einander oder auf den Antrag von 50,000 Bürgern das gesammte Volk in allgemeiner Abstimmung. In den einzelnen Kantonen können Veränderungen jeder Zeit statt finden, und zwar theils auf Verlangen der Mehrheit der Bürger, theils wohl auch auf Beschluss der Grossräthe u. s. w. Ueber die Einzelheiten s. Kaiser, Schweizerisches Staatsrecht, Bd. II, S. 97 fg. — Auch in den deutschen Staaten sind sehr allgemeine Bestimmungen über Verfassungsveränderungen vorhanden, wobei denn freilich von allgemeiner und unmittelbarer Theilnahme des Volkes nirgends die Rede ist, wohl aber natürlich von der Zustimmung des Staatsoberhauptes. Zum Theile können Veränderungen auch an den Grundgesetzen im gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung ohne weitere Erschwerungen oder Bedingungen des Beschlusses vorgenommen werden. So in Preussen, Sachsen-Meiningen, S.-Coburg. In andern Staaten ist eine verstärkte Stimmenzahl in den Kammern erforderlich; namentlich in Bayern, Hannover, Sachsen, Luxemburg (1848), Sachsen-Weimar (1850) Anwesenheit von $^3/_4$ der Mitglieder beider Kammern, und $^2/_3$ der Stimmen; in Württemberg, Baden, Darmstadt, Braunschweig $^2/_3$ der Stimmen; in Oldenburg Beschluss durch zwei aufeinander folgende Landtage mit $^2/_3$ der Stimmen. — Von den übrigen europäischen Staaten mögen nur noch folgende erwähnt sein. Nach der spanischen Verfassung von 1812 sollte eine Verfassungsänderung in den ersten acht Jahren gar nicht, dann aber nur vorgenommen werden dürfen, wenn in drei verschiedenen Cortes-Versammlungen, von welchen die dritte einen ausdrücklichen Auftrag von den Wählern erhalten hätte, $^2/_3$ der Stimmen dafür seien. Die portugiesische Verfassung von 1826 schreibt vor Allem ebenfalls eine vierjährige Unveränderlichkeitsfrist vor, dann mag im Wege des einfachen Gesetzes geändert werden, jedoch muss die nächste Versammlung mit einem besonderen Mandate zur Aenderung von den Wählern versehen werden und nun auch ihrer Seits zustimmen. Das Grundgesetz für die Niederlande von 1815 verlangt eine Verdopplung der Versammlung, Anwesenheit von $^2/_3$ der Mitglieder, Zustimmung von $^3/_4$ der Anwesenden. Die belgische Verfassung und die holländische

liegen. Ihr Bestehen ist ein grosser Vortheil, indem er über viele Schwierigkeiten weghilft und einen geordneten Weg anweisst; eine einfache Nichtbeachtung derselben würde das auf andere Weise zu Stande Gebrachte formell ungültig machen. Ob die Vorschriften als völlig zweckmässig erscheinen oder nicht, könnte in dieser Verpflichtung keinen Unterschied machen. Und sollten sie je, namentlich unter thatsächlich veränderten Umständen, als ganz unausführbar erscheinen, so müsste jeden Falles, und zwar wieder auf verfassungsmässigem Wege, vor jedem weiteren Schritte die nöthige Veränderung mit denselben vorgenommen werden. — Ist unter den vorgeschriebenen Formen eine allgemeine Abstimmung enthalten, so findet sie natürlich statt; aber auch wenn das Gesetz es für zweckmässig erachtet hat, die Entscheidung über Verfassungsveränderungen ausschliesslich einem engeren Kreise von Staatsangehörigen zu übertragen, sei es nun den gewöhnlichen Organen der Gesetzgebung, sei es einer nur zu solchem Zwecke bestimmten besondern Versammlung oder Person: so unterliegt die vollständige Berechtigung derselben keinem Zweifel, und falls die Veränderung nur genau auf die vorgezeichnete Weise zu Stande gekommen ist, kann sie vom rechtlichen Standpunkte aus niemals angefochten werden. Eine sachliche Missbilligung des Beschlossenen würde Niemand eine Befugniss zur Beanstandung geben, sondern höchstens neue Bemühungen um abermalige Aenderungen veranlassen. Forderung der Klugheit wird es freilich sein, auch in solchem Falle die öffentliche Stimmung und die Ansichten besonders einflussreicher Kreise zu beachten, damit nicht das in unbestreitbarer formeller Giltigkeit Beschlossene dennoch später Widerstand finde und vielleicht thatsächlich in der Ausführung scheitere [1]).

Verf. von 1848 fordert: Beschluss, dass eine Veränderung in Betracht zu ziehen sei; Neuwahl der Kammern; Zustimmung von ²/₃ sämmtlicher Stimmen. In Norwegen ist erforderlich: Ankündigung auf einem Northinge, Beschluss von ²/₃ auf dem nächsten; gestattet sind nur Modificationen aber keine Abänderungen der Grundprincipien. (?)

1) Gerne mag übrigens zugegeben werden, dass diese Klugheitsregel auch Ausnahmen erleiden kann. Ein beweisendes Beispiel ist die zwar durch die Organe der gewönlichen Gesetzgebung aber gegen den allgemeinen Willen des betheiligten Volkes vollzogenen Vereinigung Irlands mit Grossbritannien und die Aufhebung des selbstständigen irischen Parliamentes. An der formellen Befugniss dieser letzteren Körperschaft zu dem Schritte und also zu der eigenen Selbstvernichtung war allerdings kein Zweifel, da das englische Recht keinen Unterschied zwischen Verfassungs- und gewöhnlichen Gesetzen kennt und die gesetzgebende Gewalt keinerlei Schranken hat, als die der physischen Möglichkeit. Allein so durchaus nothwendig der Schritt zur Erhaltung des grossbritannischen Reiches war, und so gewiss er, wenn auch nur spät und langsam, zum Vortheile Irlands selbst gereichen musste: so war doch nicht nur die Mehrheit der bei der Besetzung von irischen Parliamentsstellen betheiligten grossen Grundbesitzer der Massregel durchaus abhold, sondern auch die allgemeine Stimme des Landes entschieden dagegen. Dieser Sachlage trat nun aber die englische Regierung mit Entschlossenheit entgegen, und setzte auch schliesslich, freilich mit Anwendung mancher sittlich sehr bedenklicher Mittel, die Vereinigung beider Königreiche in gesetzlicher Form durch. Dass die Vereinigung ohne allen Zweifel nicht hätte durchgeführt werden können, wenn irgendwie eigenthümliche Einrichtungen zur Vornahme von Verfassungsveränderungen bestanden hätten, oder wenn gar irgend etwas, was einer allgemeinen Abstimmung ähnlich gesehen hätte, nöthig gewesen wäre, mag übrigens gelegentlich bemerkt sein.

Sind dagegen keine besonderen Bestimmungen über Verfassungsveränderungen getroffen, so unterliegt es allerdings rechtlich keinem Zweifel, dass auch sie von den gewöhnlichen Organen der gesetzgebenden Gewalt und in den für alle übrigen Gesetze bestimmten Formen beschlossen werden können. Allein bedenklich bleibt es immer, wesentliche Umgestaltungen des Staates vorzunehmen, ohne der Stimme des Volkes selbst eine besondere Gelegenheit zur Aeusserung zu geben und es ist daher auch hier sicher rathsam, auf ein passendes Mittel zu seiner Beiziehung zu denken. Ueber die Art der Theilnahme mögen denn freilich die Ansichten verschieden sein. Die Einen werden ein grösseres Gewicht auf die ungestörtere Ruhe der Berathung unter Wenigeren, auf die staatsmännische Einsicht der mit der Besorgung öffentlicher Geschäfte regelmässig Betrauten, endlich auf die leichtere Handhabung des Mechanismus der Versammlung legen; während Andere unter allen Umständen die Vermeidung von Beschlüssen, welche gegen den Wunsch des Volkes gehen, die Abschneidung späterer Beschwerden und Schwierigkeiten, die ausgesprochnere Achtung vor dem Wesen des Rechtsstaates und vor der Theorie seiner rechtlichen Entstehung verlangen werden. — Die Ersteren müssen sich mit dem Auskunftsmittel begnügen, die Schritte zur Vornahme von Verfassungsveränderungen einer eigens zu dem Zwecke neu gebildeten gesetzgebenden Versammlung zu übertragen. Es wird also von der Regierung die Absicht der Veränderung anzukündigen, die bestehende Versammlung aufzulösen und eine neue allgemeine Wahl auszuschreiben sein. Sache der öffentlichen Meinung aber ist es dann, sich der Angelegenheit zu bemächtigen, auf die Wahlen einzuwirken und diese im Sinne der gewünschten Entscheidungen vorzunehmen. Allerdings ist hier das Ergebniss kein unbedingt sicheres, namentlich wenn etwa ein bedeutender Theil der gesetzgebenden Versammlung einer Wahl nicht unterliegt; allein die nothwendigerweise in einem solchen Falle hervorgerufene allgemeine Theilnahme und Aufregung erschwert doch in ungewöhnlicher Weise die Fassung eines der Mehrzahl des Volkes entschieden entgegengesetzten Beschlusses. — Den Andern wird eine allgemeine Abstimmung als das richtige Mittel erscheinen. Eine solche ist allerdings in einem Staate der unterstellten Art eine ungewöhnliche Massregel; allein in einem logischen Widerspruche steht sie nicht. Man mag immerhin es zweckmässig finden, die Berathungen und ersten Beschlussnahmen über eine wichtige Angelegenheit den gewöhnlichen Organen des Staates zu überlassen, und dennoch es für nöthig erachten, über dieses Ergebniss auch noch den Willen des ganzen Volkes zu vernehmen. Auch macht der Umstand, dass eine solche Abstimmung nicht als eine regelmässige Verfassungsmassregel vorgeschrieben ist, kein ernstliches Hinderniss. Wenn die Inhaber der gesetzgebenden Gewalt in einem bestimmten Falle die Befragung der Bürger für zweckmässig oder nothwendig erachten, so kann

durch ein einfaches Gesetz in jedem Augenblicke die Anordnung getroffen werden. — Ein gleichförmiges Urtheil über diese beiden Verfahrensarten ist wohl nicht zu erzielen. Dass in Demokratieen eine schliessliche Befragung des Volkes, welcherlei vorbereitende Massregeln auch angeordnet sein mögen, rechtlich und politisch unvermeidlich ist, wird zwar wohl nicht in Abrede gestellt werden. Es heisst die Fiction einer durch Vertreter ausgeübten Volksregierung doch allzuweit treiben, wenn man diesen sogar das Recht einräumt, die Grundlagen des Staates zu ändern, vielleicht über den Besitz der Staatsgewalt selbst zu verfügen, ohne dass der rechtliche Inhaber der letzteren, nämlich eben das Volk, auch nur darüber befragt würde. Und welchen andern Erfolg könnte man sich von einem solchen aufgedrungenen Beschlusse versprechen, als einen offenen Widerstand? In den Monarchieen dagegen werden wohl immer diejenigen, welche der fürstlichen Gewalt das wenigst Mögliche entziehen wollen, so wie die Vorsichtigeren und Schüchternern der bloss mittelbaren Theilnahme des Volkes, nämlich der Wahl einer eigens zur Vornahme von Verfassungsänderungen bestimmten Versammlung, den Vorzug geben; während die einem keckeren Versuche nicht Abgeneigten, wenn derselbe einen sicheren Erfolg in Aussicht stellt, und die für die Rechte des Volkes Besorgteren die Vornahme einer allgemeinen Abstimmung fordern werden.

c) Wie immer es sich nun auch hier verhalte, jedenfalls kann die Annahme oder Verwerfung regelmässiger Staatshandlungen, namentlich einzelner und gewöhnlicher Gesetze durch allgemeine Abstimmung nicht auf gleiche Linie gestellt werden. Eine solche Einrichtung ist vielmehr unter allen Umständen in jeder Staatsform und wie sie auch geregelt sein möchte, von höchst zweifelhaftem Werthe, wie diess oben, S. 306, bereits ausführlicher dargethan ist. Als einzige, aber freilich auch schweren Bedenken ausgesetzte, Ausnahme mag etwa in repräsentativen Demokratieen die Einlegung eines Veto gegen Beschlüsse der regelmässigen Behörden zugelassen werden, wenn solche entschiedenen Widerspruch im Volke finden. — Nur die Frage also, wie in diesem besonderen Falle eine allgemeine Abstimmung am zweckmässigsten, vielleicht richtiger gesprochen am wenigsten unzweckmässig, eingerichtet werde, kann des Nähern zu erörtern sein. Es sind dabei aber dreierlei Punkte zu beachten: erstens, die Bezeichnung derjenigen Fälle, in welchen eine solche nachträgliche Prüfung angestellt werden darf; zweitens die Bestimmung des Grundsatzes bei der Stimmenzählung, namentlich die Entscheidung der Frage, wie die sich der Abstimmung Enthaltenden gerechnet werden sollen; drittens, was die zweckmässige Anordnung der Abstimmung selbst sei.

In erster Beziehung sind wieder zwei Fragen zu beantworten: einmal nämlich, welche Arten von Regierungshandlungen der Feuerprobe einer

nachträglichen Volksabstimmung unterworfen werden können und sollen? zweitens aber, auf welche Weise der Beschluss einer Befragung des Volkes im einzelnen Falle zu Stande zu bringen sei? — Je zweifelhafter der Nutzen der ganzen Einrichtung ist, desto leichter kann man zu der Ansicht gelangen, dass wenigstens die Anwendung möglichst beschränkt werden müsse. Auch mag man nicht ohne einen einleuchtenden Schein von Recht behaupten, dass eine häufige Wiederholung allgemeiner Abstimmungen bald zu einer grossen Gleichgültigkeit, dadurch aber wieder zu andern Uebeln führen werde. Dennoch wäre es unzweifelhaft ein falscher Schluss, wenn man daraus zu dem Satze gelangen wollte, es könne die Abstimmung nur bei Massregeln von bestimmter Art oder in Beziehung auf gewisse Gegenstände stattfinden. Dieselbe soll allerdings eine Ausnahme, und wo möglich eine seltene Ausnahme, bleiben; allein wenn der ganze Gedanke einmal zugegeben ist, dass in einer Demokratie dem Volk selbst das Recht zustehe, seine Angelegenheiten unmittelbar zu ordnen, falls es entschieden unzufrieden sei mit der Handlungsweise seiner Beamten und Vertreter: so ergiebt sich daraus auch, dass dieses Recht immer muss ausgeübt werden können, wenn eine entsprechende Unzufriedenheit wirklich besteht, sei der Gegenstand derselben welcher er wolle. Es wird somit die Seltenmachung der Abstimmungen nicht durch eine Bezeichnung nur weniger Gegenstände, sondern vielmehr durch eine Erschwerung des Eintrittes der Massregel zu erzielen sei. Wenn nun da, wo die Einrichtung besteht, gewöhnlich nur von Gesetzen die Rede ist, gegen welche ein nachträgliches Veto eingelegt werden könne, so gehören zwar diese schon auch zu den Beschlüssen der ordentlichen Behörden, gegen welche sich ein überwiegendes Misstrauen erheben mag; allein sie sind keineswegs die einzigen. Vielmehr erscheint jede schliesslich festgestellte Regierungshandlung (natürlich mit Ausnahme gerichtlicher Urtheile) als geeignet zu einem nachträglichen Veto. — Um so mehr muss denn aber bei der Feststellung der Bedingungen des wirklichen Eintrittes einer allgemeinen Abstimmung mit Umsicht und in der Absicht einer Beschränkung auf dringende Fälle verfahren werden. Hier muss man nun davon ausgehen, dass eine Unzufriedenheit und somit ein Verlangen nach einer unmittelbaren Erklärung des Volkes nicht vermuthet werde, sondern das Missvergnügen oft bewiesen werden müsse. Sodann ist klar, dass das ganze Volk nicht in Unruhe versetzt und bemüht werden darf, wenn nur einzelne Wenige mit dem regelmässig Beschlossenen oder Vollzogenen nicht einverstanden sind, sondern dass nur bei dem Verlangen einer erklecklichen Anzahl von Bürgern etwas geschehen kann. Endlich darf natürlich eine so wichtige Massregel nicht auf unbestimmtes Gerücht oder auf etwaigen vorlauten Ruf Einzelner in der Presse u. s. w. vorgenommen, sondern sie muss auf eine genau vorgezeichnete, gesetzliche und amtliche Weise eingeleitet werden. Hieraus

ergiebt sich dann, dass eine allgemeine Abstimmung zur Verwerfung oder Billigung einer bestimmten Regierungshandlung nur dann angeordnet zu werden braucht, wenn eine, von dem Gesetze näher bezeichnete, grössere Anzahl von stimmberechtigten Bürgern solches gleichzeitig, ausdrücklich, förmlich und bei der dazu bestimmten Behörde verlangt. Wie gross diese Zahl sein müsse, ist allerdings nicht aus allgemeinen Gründen festzustellen; allein es dürfte wohl keinen Widerspruch finden, wenn zum Mindesten der zehnte Theil der Stimmberechtigten verlangt wird. Nicht nur würde sonst die Möglichkeit einer Belästigung in die Hände weniger unruhiger Menschen gelegt, sondern überdiess auch die Abstimmung selbst sehr überflüssig sein, da die Erlangung einer Mehrheit zur Verwerfung nicht zu erwarten steht, wo so Wenige von vorne herein Verlangen nach ihr tragen. Ausserdem erscheinen aber noch zwei weitere Bestimmungen zweckmässig zur Erzielung des gewünschten Characters der Ausnahme. Einmal sollte das Verlangen nach einer Veto-Abstimmung nur während einer bestimmten kürzeren Frist, etwa innerhalb eines halben Jahres, nach Zustandekommen der anzufechtenden Massregel gestellt werden können. Was sich nicht in solcher Zeit als unverträglich mit dem wirklichen Volkswillen gezeigt hat, kann es auch nicht wohl in hohem Grade sein, und mag füglich, wenn je eine Aenderung nöthig ist, dem gewöhnlichen Geschäftsgange überlassen werden. Das Verbot einer zu jeder beliebigen Frist vorzunehmenden ausserordentlichen Aufhebung sichert gegen muthwillige oder unüberlegte Anwandlungen des Parteigeistes. Zweitens wäre es wohl nicht unzweckmässig, wenn die zur Erzielung einer Abstimmung erforderlichen Stimmen aus einem grösseren Umfange des Gebietes stammen müssten. Nur dann nämlich ist auf ein wirklich allgemeineres Missvergnügen zu schliessen, während selbst eine grössere Anzahl von Stimmen aus nur einem Theile des Landes künstlich zusammengebracht sein, dann aber keinerlei Schluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung bei der Abstimmung gezogen werden kann.

Dass es für den Erfolg einer allgemeinen Abstimmung von der wesentlichsten Bedeutung ist, wie die Meinung Derjenigen in Anschlag genommen wird, welche an einer verabredeten Abstimmung gar keinen Antheil nehmen, fällt in die Augen. Die Zahl der Gleichgültigen, Feigen, aus irgend einem äusseren Grunde Abgehaltenen ist natürlich bei allen Abstimmungen eine beträchtliche; sehr oft übertrifft sie sogar, wie die Geschichte so mancher Stände- und Gemeindewahl beweist, bei weitem die Zahl der Theilnehmenden, und nur in den selteneren Fällen eines ausgesprochenen Parteikampfes nähert sich die Zahl der ihre Stimme wirklich Abgebenden der Gesammtzahl sämmtlicher Berechtigter. Wo nicht in der Regel, so doch jedenfalls sehr häufig, hängt somit das Ergebniss davon ab, ob die sich Enthaltenden den das Gesetz Billigenden, den dasselbe Verneinenden zugerechnet oder

gar nicht gezählt werden, so dass nur die wirklich abgegebenen Stimmen in Betrachtung kommen. Nachfolgende, keineswegs in äussersten Möglichkeiten sich bewegende, Beispiele mögen diess beweisen. Wenn im Ganzen 50,000 stimmberechtigte Bürger vorhanden sind, von diesen 24,000 gegen das neue Gesetz, nur 6000 aber für dasselbe wirklich stimmen, so bleibt es in Kraft, wenn die Nichtstimmenden 20,000 als billigend berechnet werden. Dagegen wird ein Gesetz verworfen, wenn von derselben Gesammtzahl sich zwar 24,000 wirklich Stimmende dafür und nur 6000 dagegen erklären, die 20,000 Nichstimmenden aber zu den Verwerfenden gezählt werden. Kommen aber die Nichtabstimmenden gar nicht in Betrachtung, so ist in dem ersten Falle das Gesetz verworfen, im zweiten Falle dagegen genehmigt. — Die Entscheidung dieser wichtigen Frage hängt nun aber davon ab, ob man berechtigt ist, solche Bürger, welche keinen Antheil an einer Abstimmung nehmen, als gar nicht vorhanden zu betrachten; oder ob man es, wenn man dieses nicht thun kann oder will, für richtiger hält anzunehmen, dass Nichtabstimmende zufrieden mit dem angefeindeten Gesetze seien, weil sie bei einer Abneigung gegen dasselbe sich die Mühe genommen hätten dagegen zu stimmen; als zu behaupten, dass Stillschweigende mit dem Angriffe einverstanden seien, weil sie sonst zur Vertheidigung des von ihnen Gebilligten einen Schritt gethan hätten? Dass eine völlige Uebergehung der Nichtstimmenden vom rechtlichen Standpuncte aus vertheidigt werden könnte, soll nicht geläugnet werden, weil, wer von einem angebotenen Rechte keinen Gebrauch macht, als auf dasselbe verzichtend betrachtet werden mag. Auch möchte immerhin eine solche Ausschliessung als eine billige Strafe für Gleichgültigkeit und Bequemlichkeit erklärt werden, dieselbe vielleicht auch eine grössere Theilnahme an öffentlichen Angelegenheiten erzeugen. Dennoch dürfte diess der richtige Gesichtspunkt nicht sein. Eine allgemeine Abstimmung bezweckt, die wirkliche Meinung der Bürger über einen von der gewöhnlichen stellvertretenden Versammlung gefassten Beschluss ans Licht zu bringen, damit dieser Wirklichkeit gemäss entweder Verwerfung oder Billigung des Geschehenen erfolge. Diese wirkliche Meinung wird nun aber nicht erforscht, wenn man eine, vielleicht sehr grosse, Anzahl als gar nicht vorhanden annimmt; und es wird die Sache dadurch nicht anders, wenn etwa die Uebergangenen durch einen Fehler von ihrer Seite Veranlassung zu der Nichtbeachtung gegeben haben. Auch dann sind sie thatsächlich doch vorhanden, und haben auch eine Meinung. Wenn daher ohne Rücksicht auf sie entschieden wird, so ist einmal die Absicht nicht erreicht, nach der wirklichen Sachlage zu entscheiden; zweitens aber ist offenbar Gefahr späterer Unzuträglichkeiten, falls nämlich die itzt ausser Berechnung Gelassenen bei neuer Veranlassung thätig werden und in Uebereinstimmung mit ihrer itzt schon vorhandenen, wenn gleich nicht ausge-

sprochenen, Meinung handeln, z. B. bei neuen Wahlen oder bei Abstimmungen über Gesetze verwandten Inhaltes. Es ist somit unzweifelhaft richtiger, auch die Nichtabstimmenden in Berechnung zu nehmen und deren wirklichen Willen durch eine möglichst richtige Präsumtion ausfindig zu machen. Von den beiden möglichen Vermuthungen ist nun aber diejenige wohl die begründetere, welche die Nichtabstimmenden als einverstanden mit dem angegriffenen Gesetze annimmt. Es erscheint nämlich entschieden wahrscheinlicher, dass alle Diejenigen, welche den Angriff auf das Gesetz wirklich billigen, auch ausdrücklich für die Aufhebung stimmen, als dass die, trotz einer ausdrücklichen Aufforderung zur Missbilligung, stille Bleibenden mit der Ansicht und Absicht der Agitatoren in ihrem Inneren einverstanden sind. Nach dieser grösseren Wahrscheinlichkeit muss denn aber gehandelt werden; und zwar diess um so mehr, als die aus logischen und psychologischen Gründen getroffene Entscheidung auch noch den Vortheil darbietet, die Stätigkeit der Staatseinrichtung zu fördern und den Umtrieben unruhiger Parteigänger eine Schranke zu ziehen.

Was endlich die Art und Weise der Abstimmung betrifft, so ist kein Grund vorhanden, von den allgemeinen, oben bereits besprochenen Regeln in dieser besonderen Anwendung abzuweichen; nur ist wohl die Bemerkung an der Stelle, dass es verkehrt wäre, die Beschwerlichkeiten und Kosten einer allgemeinen Volksversammlung wenigstens theilweise durch Feststellung nur weniger und somit in grösserer Entfernung von den meisten Berechtigten befindlicher Abstimmungsorte hervorzurufen. Da es nun doch einmal nicht thunlich ist, eine die sämmtlichen Abstimmenden gleichmässig aufklärende Vorberathung zu halten, so ist es das Naturgemässeste, die Abstimmung in jeder einzelnen Gemeinde vornehmen zu lassen, wo sich dann Jeder mit der geringsten Unbequemlichkeit daran betheiligen kann. Unzweifelhaft wird dadurch auch die stärkste Zahl von Stimmen gewonnen und somit die blosse Vermuthung der thatsächlichen Wahrheit möglichst nahe gerückt.

d) Es mag auf den ersten Blick vielleicht thörigt erscheinen, allgemeine Abstimmungen in so ferne sie als revolutionäre Massregeln gebraucht werden einer wissenschaftlichen Betrachtung zu unterwerfen, indem dieselben in solchem Falle jeder Regel und Grundsätzlichkeit baar seien. Dem ist jedoch nicht ganz so. Auch wenn sie einen Theil eines positiv unrechtlichen Verfahrens ausmachen oder zur Rechtfertigung eines solchen dienen sollen, bieten sie Stoff zu allgemeinen Betrachtungen.

Allerdings ist da, wo eine Handlungsweise nicht nur gegen das positive Recht verstösst, sondern auch keine Vertheidigung aus allgemeinen Grundsätzen zulässt, und wo die Abstimmung nur den Schein einer Rechtfertigung und den fadenscheinigen Deckmantel abgeben soll, sie zu dem Ende auch mit allen Mitteln der Gewalt und des Truges durchgesetzt wird, weder zur

Aufstellung von Verfahrensregeln noch zur Erörterung von Rechtssätzen der Ort. Dass es hier mehr als naiv wäre, Rath zu geben über eine untadelhafte Ausführung, ist oben, S. 298, bereits bemerkt worden; ein Beginnen der Art stünde an Weisheit und Würde etwa auf gleicher Linie mit einer Anweisung für Räuber, das Recht in der formell erträglichsten Weise zu brechen. Auch bedarf es keines Beweises, dass eine an sich unrechtfertigbare Handlung durch eine Zustimmung von Seiten des Volkes keineswegs rechtliche Bedeutung erhält, sondern höchstens diese Billigung den Verlust eines Beschwerderechtes für die Stimmenden selbst zur Folge hat, ohne dass begründete Ansprüche Dritter irgend dadurch geändert würden. Es sind somit allgemeine Abstimmungen in rechtlich verwerflichen revolutionären Unternehmungen einfach als Thatsachen hinzunehmen, welche mit dem Ganzen stehen und fallen; und sie verdienen nur in so ferne, wenn auch nicht im Rechte so doch in der Staatskunst, eine höhere Beachtung, als in denselben unläugbar ein unter Umständen sehr wirksames Mittel zu Erreichung unerlaubter Zwecke gefunden worden ist. So wenig nämlich Abstimmungen dieser Art eine Prüfung auszuhalten vermögen, so können sie doch einen doppelten Erfolg haben. Einmal mögen sie dazu dienen, Urtheilslosen Sand in die Augen zu streuen über die Unrechtmässigkeit des Unternehmens selbst. Der Schein einer Billigung des ganzen Volkes gewährt Manchen eine Gewissensberuhigung, Andern wenigstens einen Vorwand zur Unterwerfung. Sodann aber können die abgegebenen Stimmen wirklich dazu dienen Manche an das Unternehmen zu knüpfen, für welches sie sich erklärt haben. Theils schmeichelt schon die Befragung; theils erachten sie sich durch ihre Erklärung und Zustimmung sittlich und rechtlich verpflichtet zur Aufrechterhaltung des von ihnen gebilligten Zustandes. Namentlich aber sind Abstimmungen solcher Art ein sicheres Mittel, den Gelüsten und Abneigungen des Proletariates eine unmittelbare Bedeutung zu verschaffen und durch dasselbe eine Gewaltherrschaft auf Kosten der höheren Bildung und des Besitzes zu gründen. Unzweifelhaft wird sich die Massregel allmählig abnützen durch groben Missbrauch und durch die Einsicht in die schlimmen Folgen der auf solche Weise geschaffenen Sachlagen; allein bis dieses geschehen ist, und es mag längere Zeit dazu gehören, muss eine genügende Abwehr der neuen Waffe gefunden werden. Kaum wird diese in etwas Anderem bestehen können, als in einer wahrhaft freisinnigen und im wahren Sinne volksthümlichen Regierungsweise, welche die Förderung aller wirklich vorhandenen Interessen sicher stellt und den Beweis liefert, dass das Wohl nicht nur einzelner bevorzugter Klassen, sondern auch der Gesammtheit am besten besorgt ist bei aufrichtiger Verwendung der in der Nation vorhandenen Einsicht, Ehrbarkeit und Willenskraft. Je Wenigere unzufrieden sind, desto kleiner wird auch die Zahl Derer sein, deren Stimmen

man zur Genehmigung eines Angriffs benützen kann; und wo das Proletariat durch eine verständige und wohlwollende Gesetzgebung in wirthschaftlichen Dingen auf die geringst-mögliche Zahl beschränkt ist, da kann es auch kein überwiegendes Gewicht in die Wagschale legen. Kurz, wie überhaupt Erfüllung der Regierungspflichten, Unterdrückung von Selbstsucht und rechtzeitige Berücksichtigung neu entstehender berechtigter Forderungen das sicherste Mittel gegen Revolutionen ist, so wird eine solche Handlungsweise auch insbesondere einer missbräuchlichen Anwendung der allgemeinen Abstimmung den meisten Boden entziehen. Gegen Betrug und Gewalt bei einer Abstimmung aber ist Schutz bei einer weit verbreiteten bürgerlichen Selbstständigkeit und einem durch tägliche Befriedigung gestärkten Rechtsbewusstsein zu finden. Versuche zur Gutheissung schlechter Zwecke durch allgemeine Abstimmungen und zur Verfälschung ihres Ergebnisses können, zunächst wenigstens noch, nicht verhindert, wohl aber mag die Wahrscheinlichkeit des Gelingens vermindert werden.

Nicht zusammenzuwerfen mit Handlungen ungerechtfertigter Gewaltanmassung oder Umsturzlust, und mit absichtlichen Verfälschungen der Abstimmungen dürfen aber jene Fälle werden, wo aussergesetzliche Bewegung hervorgerufen worden ist durch hartnäckigen dem Guten und Nothwendigen entgegengesetzten Widerstand, und nun eine Befragung des ganzen Volkes in der ehrlichen Absicht, die wirkliche Stimmung zu erkundigen, veranstaltet werden soll. Nicht nur ist, wenigstens nach der Ansicht sehr vieler zur Abgabe einer Stimme in staatlichen Fragen Befugter, hier kein unbedingt verwerfliches Unternehmen, sondern es mag auch unter solchen Voraussetzungen nicht unvernünftiger Weise die Befolgung von Regeln besprochen werden. Allerdings kann auch in solchen besseren Fällen von revolutionärer Massnahme von einem formell untadelhaften Verlaufe der Abstimmungen nicht wohl die Rede sein, in so ferne selbstredend die Aufforderung von keiner dazu gesetzlich befugten Auctorität, sondern von den Leitern der revolutionären Schritte ausgeht; und es wird also die Massregel an sich nur als eine aussergesetzliche Thatsache betrachtet werden können, deren innere Berechtigung mit dem ganzen Unternehmen steht und fällt, durch dessen Ausgang sie ebenfalls gerechtfertigt oder verworfen wird. Allein nichts hindert, wenigstens die Forderung auf Erfüllung aller jener Regeln zu stellen, welche zur Sicherung der wirklichen Erkundigung des Volkswillens gegeben worden sind. Ja es ist sogar einleuchtend, dass gerade in solchen Fällen eines positiv ungesetzlichen aber auf Berechtigung aus höheren Gründen Anspruch machenden Vorgehens mit besonderer Strenge auf Abhaltung von Gewalt und Betrug und auf Bewahrung des Geheimnisses der Abstimmungen gehalten werden muss. Theils wird in Zeiten gestörter Ordnung grössere Lust und leichtere Gelegenheit zu Unfug sein, theils ist

zu erwarten, dass jeder vorgekommene Fehler von Gegnern auf das Lauteste geltend gemacht werden wird. Ehrenwerthe Führer einer Bewegung werden das Gewicht dieser Gründe im Interesse einer rechtmässigen Entscheidung und in dem ihres Namens, kluge aber mit Hinsicht auf den schliesslichen Erfolg und die Vertheidigung nicht verkennen.

Noch ist jedoch mit diesen Hinweisungen auf die Verpflichtung zu einem geordneten Verfahren die Frage keineswegs erschöpft. Es fragt sich noch, und zwar hauptsächlich, ob überhaupt die Vornahme allgemeiner Abstimmungen in Fällen der unterstellten Art zweckmässig erscheint, und ob sie einen wesentlichen Vortheil zur Neuordnung gestörter Staatsverhältnisse und zur Herüberführung aus dem Gebiete der Gewalt in das des Rechtes, vielleicht eine besondere Befestigung in Aussicht stellt? — Hier nun müssen dem besonnenen Beurtheiler nicht unbedeutende Bedenken aufsteigen.

Allerdings hat eine unzweifelhafte Erklärung des Volkswillens für Solche, welche an der Spitze einer revolutionären Bewegung stehen, den grossen Vortheil, dass sie eine ausdrückliche Billigung der Bevölkerung erhalten. Wenn auch dadurch allein, wie schon bemerkt, weder die innere Rechtfertigbarkeit des Unternehmens vollständig erwiesen werden kann, noch weniger die positiven Rechte Dritter, sei es bisheriger Gewalthaber, sei es anderer Staaten, sei es endlich einzelner Staatstheilnehmer, eine Aenderung erleiden: so ist doch für die Vertheidigung des Unternommenen viel gewonnen. Soll nämlich, wie diess in Fällen solcher Art in der That häufig der Angelpunct ist, gezeigt werden, dass wirklich eine wesentliche Aenderung der Lebensanschauungen bei der überwiegenden Mehrheit des Volkes eingetreten, ein fortgesetzter Widerstand gegen eine entsprechende Umänderung der Staatsordnung also unberechtigt gewesen sei: so giebt eine unmittelbar von diesem Volke selbst abgegebene Erklärung ein sehr scheinbares, unter Umständen selbst ein entscheidendes, Beweismittel an die Hand. Sodann mag es leicht sein, dass die durch eine Befragung befriedigte Bevölkerung für eine Sache, welche so unverhoffte Rechte im Gefolge hat, Dankbarkeit und Vorliebe äussert, bei der Durchführung zur Hand ist. — Allein es muss auf der andern Seite eingeräumt werden, dass eine allgemeine Abstimmung unter den besondern vorliegenden Umständen keineswegs immer eine wahre Erkundung des Volkswillens sichert; sodann dass sie auf die Dauer keinen Verlass gewährt. In erster Beziehung ist nämlich wohl zu unterscheiden zwischen einer Bewegung, welche aus einer naturgemässen innern Entwicklung der Dinge entstanden ist, deren Ziel somit lange der Gegenstand allgemeiner Erörterungen und lange gehegter Wünsche war, und einer unvermuthet in die Masse geschleuderten Frage. Gerne mag zugegeben werden, dass in jenem Falle das Volk reif sein kann zu einer bewussten Abgabe seiner Anschauung und einem überlegten Ausdrucke seines Willens, und dann hat

auch dieAbstimmung einen wirklichen Werth als Feststellung der thatsächlichen Zustände. Wenn dagegen das die ungeordnete Bewegung veranlassende Ereigniss plötzlich hereingebrochen ist und das allgemeine Urtheil überrascht und betäubt hat, so kann es sich wohl begeben, dass die Leidenschaften mächtig aufgeregt sind; allein einer allgemeinen Befragung des Volkes um sein Urtheil und seinen Willen in Betreff dessen, was geschehen soll, kann nur eine geringe Bedeutung beigelegt werden. Nach aller Wahrscheinlichkeit wird die grosse Mehrzahl der Abstimmenden keine klare Einsicht in die Frage haben, und somit auch keine wirkliche Ueberzeugung und keinen nachhaltigen Entschluss, bei der ausgesprochenen Meinung zu stehen. Sie stimmt so, wie die augenblickliche Strömung geht, oder wie Diejenigen, auf welche sie Vertrauen setzt, ihr anrathen, ohne Gründe und Gegengründe zu kennen, ohne die Schwierigkeiten und Opfer, welche die Durchführung mit sich bringen wird, auch nur zu ahnen. Einer Seits reizt sie das Neue, anderer Seits ist sie überrascht. Dazu kommt noch, dass in jedem Zustande, zu jeder Zeit und bei jedem Volke eine grössere oder kleinere Menge von Unzufriedenheitsursachen vorhanden ist; wenn nun diese, welche vielleicht mit der zunächst vorliegenden Frage gar nichts gemein haben, mit Geschick hervorgezogen und mit Leidenschaft bearbeitet werden, so kann unschwer ein Gefühl von Hass, ein stürmischer Ruf nach Aenderung erzeugt werden. Mit all' diesem ist aber noch lange nicht gesagt, dass die bisherige Ordnung der Dinge in ihrer Gesammtheit dem Volke wirklich antipathisch sei, und noch weniger, dass das mit Gewalt eingeführte Neue in der That die Billigung der Mehrzahl habe. Eine allgemeine Abstimmung in revolutionären Zuständen mag somit vielleicht eine Bedeutung als Abschluss haben, nimmermehr aber als Anfangsmassregel [1]). — Allein selbst wenn dem nicht so wäre, so giebt jeden Falles eine solche Abstimmung in gewaltsam bewegten Zeiten nur eine sehr unsichere Gewähr für eine Nachhaltigkeit der dargelegten Volksstimmung. Treten nämlich die Vortheile, welche man sich

---

1) Diess ist denn auch der Grund, warum die im Jahre 1859 und 60 in Italien veranstalteten allgemeinen Abstimmungen eine höchst verschiedene thatsächliche Bedeutung hatten. In der Lombardei, in den Herzogthümern, wohl auch in dem Kirchenstaate war eine Aenderung der bestehenden Zustände seit Jahren der Mittelpunct aller Gedanken und das Ziel der manchfachsten Bestrebungen geworden, (gleichgültig itzt, ob mit Recht oder Unrecht.) Hier entsprachen denn ohne Zweifel die Abstimmungen über den Umsturz der bisherigen Regierungen und über den Anschluss an Sardinien einer weitverbreiteten Anschauung im Volke. Dagegen konnten die Abstimmungen in Sicilien und Neapel nicht den geringsten Werth auch nur in Beziehung auf die thatsächliche Stimmung der Menge haben. Diese war hier mit dem Gedanken einer Aenderung des bestehenden Systemes, einer Aufgebung der Selbstständigkeit des Reiches, Gründung eines einheitlichen Italiens nicht im allermindesten vertraut, hatte keinen Begriff wovon es sich handle; ihre Abstimmung war somit nur ein augenblicklicher Einfall, ein unterhaltendes Schauspiel ohne Ernst und Verpflichtung. Die nach wenigen Tagen schon überall sich erhebenden blutigen Aufstände beweisen deutlich genug, dass die Abstimmenden nicht gewusst hatten, was sie thaten, dass das Ergebniss der Stimmenzählung und die thatsächliche Stimmung im Lande zwei ganz verschiedene Dinge waren.



versprochen hat, nicht ein, werden leichtsinnig oder in absichtlicher Täuschung gemachte Zusagen nicht erfüllt; beginnen gar die positiven Nachtheile, welche natürlich jeder neue Zustand, vor Allem aber ein Uebergangszustand, ebenfalls hat, sich geltend zu machen, und sollen die Lasten zur Ordnung und Vertheidigung der durch die Abstimmung gebilligten Verhältnisse getragen werden: dann kann gar leicht ein Rückschlag eintreten. Auf ein Verständniss der Nothwendigkeit aller dieser Folgen ist nicht zu rechnen; und nichts ist möglicher, als dass in kürzester Zeit die Enttäuschung eine ebenfalls allgemeine Unzufriedenheit und Reue veranlasst. Wenige Menschenkenntniss aber würde Der an den Tag legen, welcher glaubte, dass doch jeden Falles die Theilnahme an der Abstimmung als eine moralische Verpflichtung zum Beharren betrachtet werden werde. Es kann vielmehr auch die Lehre, dass gegen bestehendes Recht der allgemeine Wille Alles vermöge, gelehrig benützt und zu einer Waffe gegen das früher Selbstgewollte und Beschlossene geschmiedet werden. Dann kommt die Zeit für die Gegner der Neuerung, und es mag eine Wiederherstellung des Alten oder wenigstens ein Umsturz des Neuen mit Erfolg versucht werden. Vielleicht findet sich auch hierzu wieder eine allgemeine Abstimmung.

Aus allem diesem folgt denn aber wohl, dass die Befragungen des gesammten Volkes um seine Meinung und seinen Willen in revolutionären Zeiten und veranlasst von den Führern der aussergesetzlichen Bewegung ein nur sehr bedingt brauchbares Mittel ist, selbst wenn der Bruch mit dem Bestehenden Gewichtiges für sich anzuführen hat. Ganz unbrauchbar zur verlässigen Gründung einer neuen Ordnung, wenn ohne gehörige Vorbereitung angewendet, ist eine allgemeine Abstimmung auch unter richtigeren Vorbedingungen wenigstens keine grosse Sicherheit gegen Umkehr und Reue und eigentlich nur als ein augenfälliges Beweismittel für eine thatsächlich geänderte Lebensrichtung des Volkes von Werth, natürlich ehrliche und zweckmässige Anordnung vorausgesetzt.

Was ist nun aber der langen Rede kurzer Sinn? Wohl kein anderer als der, dass die allgemeinen Volksabstimmungen, welche gerade in der Gegenwart so grosses Aufsehen machen und von den Einen mit Jubel begrüsst, von Andern schlau benützt, von Dritten als ein Umsturz alles sicheren Rechtes oder als eine freche Verhöhnung von Wahrheit und gutem Glauben verabscheuet werden, weder so nützlich noch so entsetzlich sind. Sie sind kein sicheres, mit Leichtigkeit richtig anwendbares, in zahlreichen Fällen brauchbares Regierungsmittel; nur unter bestimmten Voraussetzungen können sie auch nur als ein verlässiger Beweis der thatsächlichen Volksstimmung angesehen werden; sie geben einen mehr oder weniger schein-

baren Grund in einer Rechtsvertheidigung ab, keineswegs aber eine Gewissheit von Ausdauer und Folgerichtigkeit des Benehmens, oder gar von Opferbereitwilligkeit. Dagegen sind sie keineswegs eitel Lug und Trug; sie können in ganz gesetzlichen Staatszuständen ohne Gefahr und selbst mit Nutzen angewendet werden, ja müssen zuweilen als rechtliche Nothwendigkeit gefordert werden; sie sind endlich kein neues unbekämpfbares Mittel gegen jede Rechtsordnung, und lockern nicht schon an sich Verfassung und Gesetz, sondern weisen nur nach, wo schon ein Bruch vorhanden ist. Auch versteht sich von selbst, dass der, keineswegs zu läugnende, freche Missbrauch, welcher mit den Abstimmungen schon getrieben worden ist, die Massregel nicht an sich verurtheilt und als eine ehrlicher Anwendung und überlegender Betrachtung unwürdige Gaunerei darstellt; sondern nur, einmal dass man sich um Sicherungsmittel umzusehen hat, und zweitens dass im einzeln vorkommenden Falle mit offenen Augen geprüft werden muss und man sich nicht verblüffen lassen darf. Wie bei so vielen andern Staatsmassregeln, so ist auch hier entschieden Gutes, ebenso entschieden Schlechtes, endlich Bedingtes und Zweifelhaftes gemischt, und es ist Aufgabe für die Wissenschaft, diese Bestandtheile nachzuweisen und, wenn es sein kann, Regeln zur Verbesserung so wie die Fälle einer zweckmässigen Anwendung anzugeben. Weitere Erfahrung, zu welcher wir nach aller Wahrscheinlichkeit Veranlassung genug erhalten dürften, wird diese Sätze auf die Probe stellen, und ohne Zweifel noch auf sonstige Seiten und Folgen aufmerksam machen; die volksthümliche Reizbarkeit für und gegen das Mittel wird sich allmählig durch Gebrauch und Missbrauch abstumpfen; und schliesslich wird die allgemeine Abstimmung ihre wohlerwogene und auf wirklichen Nutzen eingegränzte Stelle im Leben und in der Lehre erhalten, wie hundert andere Gedanken, welche anfänglich auch durch Neuheit und falsche Anwendung Schrecken oder übertriebene Hoffnung erregten.

7.

Die Nationalitätsfrage.

Es ist schwer zu sagen, ob es als ein Glück oder als ein Missgeschick für die Staatswissenschaften zu betrachten ist, dass immer wieder neue wichtige Fragen im Gebiete des öffentlichen Lebens auftauchen, deren Behandlung denn natürlich auch der Theorie zufällt. Vortheilhaft für diese ist es, dass sie auf diese Weise vor Stillstand und vor kleinlicher Beschäftigung mit untergeordneten Gegenständen in Ermangelung von bedeutenderen bewahrt wird; aber als nicht zuträglich muss es angesehen werden, dass es der Doctrin schwer gemacht wird, alle ihre Aufgaben vollständig durchzuarbeiten. Hierzu gehört längere Zeit, und zwar aus doppeltem Grunde. Einmal muss eine neue Erscheinung sich erst im Leben allseitig ausgebildet und fühlbar gemacht haben, damit ihre ganze Tragweite erkannt werde; diess kann aber nicht alsbald geschehen, sondern nur im Verlaufe der Ereignisse, auch wohl erst durch den Eintritt der Thatsachen in verschiedenen Ländern. Zweitens aber, weil nur sehr selten eine neue wissenschaftliche Frage alsbald von dem ersten Bearbeiter in allen ihren Beziehungen vollständig aufgefasst und richtig beantwortet wird. In der Regel muss eine Erörterung von verschiedenen Standpunkten aus und wohl auch mit verschiedenen geistigen Kräften unternommen sein, ehe sie abschliessend zusammengefasst und in ihren Ergebnissen sicher festgestellt werden kann. Nicht ohne Grund darf daher eine billige Beurtheilung erster Versuche verlangt werden, wenn sie auch nur einen mangelhaften Beitrag zur Lösung der Aufgabe liefern.

Ein solcher neuer Vorwurf für die Wissenschaft ist die Frage über die Bedeutung und Berechtigung der Nationalität; besondern Anspruch auf nachsichtige Aufnahme darf aber der nachstehende Versuch einer wissenschaftlichen Behandlung des Gegenstandes machen, theils eben dieser Neuheit wegen, theils weil der Gegenstand ein ungewöhnlich verwickelter ist.

Bis vor wenigen Jahrzehnten wurde die Stammeseigenthümlichkeit einer Bevölkerung von der Staatskunst nur in sehr untergeordneter Weise be-

achtet, und zwar in der Uebung so gut wie in der Lehre. Natürlich konnte zu keiner Zeit die Verschiedenheit der Racen und Stämme des Menschengeschlechtes ganz ohne Rücksicht bleiben, wenn es sich von den Aufgaben des Staates und von den Mitteln zu ihrer Erreichung handelte. War es doch einleuchtend, dass diese Verschiedenheit von Bedeutung war für die Gesittigung der Völker, damit denn aber auch für die Zwecke und die Einrichtung der Staaten. Die Besonderheit der geistigen Anlagen erzeugte zu jeder Zeit eigenthümliche Forderungen und gewährte anderer Seits entsprechende Mittel; die Sympathieen und Antipathieen verschiedener Völkerschaften gegen einander, welche im Leben oft eine so grosse Rolle spielten, konnten auch als Gegenstand theoretischer Betrachtung nicht ganz ausser Augen gelassen werden. Namentlich aber machte die Verschiedenheit der Sprachen, welche ja unmittelbar mit der Abstammung zusammenhängt, manchfache Noth. Allein im grossen Ganzen wurde auf die Nationalität weder bei dem Gebahren der Regierungen in der Wirklichkeit, noch bei der Ausbildung der theoretischen Lehren grosse Rücksicht genommen. In jener Beziehung wurde der Besitz von Gebiet, die Zahl der Bewohner, der Gewinn einer vortheilhaften Grenze, die Steigerung der Einnahmen weit höher in Anschlag gebracht als die Gleichheit oder die Verschiedenheit der Abstammung. Die Staaten wurden durch Eroberung, Heirath, Erbschaft und wie immer sonst zusammengebracht, wenn eine Gelegenheit dazu sich bot, ohne die mindeste Berücksichtigung darauf, welchem Stamme etwa die Bevölkerung angehöre; und die Einwohner selbst legten darauf nur einen untergeordneten Werth, ob sie mit anderen Racen und Stämmen zusammen zu einem Staatsganzen vereinigt wurden, wenn sie nur mit ihrem Loose sonst zufrieden waren. Zuweilen schien man fast stolz darauf, eine grosse Musterkarte von Nationalitäten in einem Staate aufweisen zu können. Was aber die Wissenschaften betraf, so trachteten sie mehr darnach, ideale Zustände für die Menschheit überhaupt ausfindig zu machen, als das unter concreten Umständen Zweckmässigste nachzuweisen. Sie nahmen den Menschen in abstracto und nicht in seinen thatsächlichen Besonderheiten. Die Verschiedenheit der Abtheilungen des Menschengeschlechtes wurde mehr als ein Gegenstand für die Naturwissenschaften als für die Politik betrachtet [1]).

---

1) Das einzige, mir wenigstens bekannte, Werk, welches die Abtheilungen des Menschengeschlechtes als einen wesentlichen Factor der staatlichen Einrichtungen behandelt, ist (Vollgraff's) Erster Versuch einer wissenschaftlichen Begründung sowohl der allgemeinen Ethnologie durch die Anthropologie, wie auch der Staats- und Rechtsphilosophie durch die Ethnologie oder Nationalität der Völker. Marbg., 1851/55, I—III. Ein ausführlicheres allgemeines Urtheil über diese grosse Arbeit, bei welcher sich Löbliches und Tadelnswerthes um den Vorrang streiten, habe ich an einem andern Orte abgegeben, (s. meine Geschichte und Literatur der St.W., Bd. III, S. 361 fg.;) hier ist die Bemerkung zu machen, dass das Werk aus zwei Gründen eine unbefangene Würdigung des Einflusses der Nationalität auf das Staatsleben nicht zu liefern vermag. Einmal, weil die systematische Anlage der Darstellung eine



Diess hat sich denn nun mächtig geändert. — In der praktischen Politik haben die auf Nationalität gegründeten Zustände und Forderungen eine der ersten Stellen eingenommen. Erwerbungen und Ländereintheilungen, welche zum Theile seit Jahrhunderten bestanden, werden jetzt angefochten, weil sie nicht übereinstimmen mit den Grenzen der Nationalitäten. Die Bildung eigener Staaten, lediglich auf der Grundlage der Abstammung der Bevölkerungen wird verlangt, und zwar hier im Wege der Ausscheidung und der Zertrümmerung eines grösseren Ganzen, dort mittelst Zusammenlegung bisher getrennter Bruchstücke. Gegenüber von den auf Beachtung der Volksbesonderheit gestützten Ansprüchen werden Rechte unbeachtet gelassen, welche aus staats- oder völkerrechtlichen Quellen fliessen, und deren grundsätzliche Bezweifelung früher Niemand in den Sinn kam. Zuerst trat wohl diese neue Auffassung der Dinge in Beziehung auf das Schicksal von Polen in die Wirklichkeit; später folgten die Forderungen und Abneigungen der Iren; und nicht weniger haben die Forderungen der Magyaren, und itzt gar die der Italiener die Welt in Bewegung gesetzt. Auch in Deutschland wird der Gedanke der Nationalität immer lebendiger und tritt mehr und mehr in die Zahl der politischen Factoren ein, mit welchen gerechnet werden muss. Ob der Panslavismus sich zu einer furchtbaren Wirklichkeit gestalten kann, oder er nur ein Wunsch und eine Drohung zu bleiben bestimmt ist, ist wohl noch nicht zu sagen; und ebenso steht das Schicksal einer skandinavischen Völkervereinigung noch dahin. — Natürlich hat es auch an Bemühungen nicht gefehlt, für alle diese Wünsche und Handlungen theoretische Begründungen ausfindig zu machen; es ist aber wohl nicht zu viel gesagt, wenn dieselben hauptsächlich in das Gebiet der Flugschrift und der Verbrämung von praktischen Zwecken gesetzt werden. Dass es an der Zeit ist, die Frage mit absichtsloser Unbefangenheit und wo möglich in ihrer ganzen Tragweite zu untersuchen, bedarf demnach wohl keines Beweises.

---

verwickelte und verkehrte ist. Anstatt von der Aufzählung der verschiedenen Menschenracen auszugehen und dann bei jeder derselben die ihr eigenthümlichen staatlichen Erscheinungen zu schildern, legt der Verfasser eine Eintheilung des Menschengeschlechtes nach Culturstufen zu Grunde (Wilde, halbwilde Nomaden u. s. w.), theilt jeder dieser Stufen eine entsprechende Staatsart zu, und weist nun erst die einzelnen Racen in diese fertigen Kategorieen ein. Hierdurch wird offenbar die Frage selbst auf den Kopf gestellt. Zweitens aber wird mit der einzelnen Nationalität willkürlich und nach einer vorausangenommenen Schablone verfahren. Es sind vier Culturstufen, vier Staatsarten, vier Stämme für jede derselben, u. s. w. Diess ist keine unbefangene wissenschaftliche Erörterung der Thatsachen, sondern ein Prokrustesbett für dieselben. Doch damit soll keineswegs gesagt sein, dass das Werk nicht im Einzelnen viel Wissen und scharfsinnige Beobachtungen enthalte. — Von gar keiner Bedeutung für die hier aufgestellte Frage ist Comte, Traité de législation, éd. 2, Par., 1835, I—IV, obgleich ein flüchtiger Ueberblick es glauben machen könnte, da wenigstens in einem grossen Theile des Werkes die Beziehungen der verschiedenen Racen zu gesellschaftlichen Einrichtungen und zur Gesetzgebung besprochen werden. Genauer betrachtet ist die Aufgabe, welche sich der Verfasser gesetzt hat, gerade die umgekehrte von der unsrigen. Er erörtert nämlich, welchen Einfluss die Lebensweise, das Klima u. s. w. auf die Nationalitäten haben, nicht aber, welchen sie auf die Einrichtungen ausüben.

1.

Begriff der Nationalität.

Schon der äussere Anblick zeigt, dass das Menschengeschlecht zwar einer Seits gegenüber von anderen lebenden Geschöpfen eine scharf abgesonderte eigene Gattung und in dieser Beziehung ein Ganzes bildet, dass es aber anderer Seits wieder in sich manchfache Verschiedenheiten und Abtheilungen darbietet. Wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen sowohl die Einheit im Grossen als die Verschiedenheiten im Einzelnen und Untergeordneten [1]).

1) Es ist nicht eben leicht, sich in den Beweisführungen über die Eigenthümlichkeit und die Einheit oder Vielheit des Menschengeschlechtes, sowie in der Literatur über den Gegenstand zurecht zu finden. Theils trägt die grosse Zahl Derer, welche sich mit den einschlagenden Fragen beschäftigt haben, die Schuld daran; theils und hauptsächlich aber ist es der Mangel an Logik, welcher verwirrt. Ganz verschiedene Fragen werden durch einander geworfen, nicht immer ohne Absicht, besonders in theologischer Richtung. Offenbar müssen vier wesentlich verschiedene Fragen unterschieden und getrennt gehalten werden: — 1) Welches sind die geistigen und die körperlichen Eigenschaften, durch die sich der Mensch als ein von den übrigen lebenden Geschöpfen specifisch verschiedenes Wesen darstellt? Die Beantwortung dieser Frage steht, so weit von geistigen Eigenschaften die Rede ist, der Psychologie, so weit die körperlichen dargelegt werden sollen, der vergleichenden Anatomie und Physiologie zu. Eine übersichtliche Zusammenstellung der besonderen Merkmale und Eigenschaften des Menschen giebt J. C. Hall, in Pickering's Races of men, pag. VIII fg.; namentlich aber Waitz, Anthropologie des Menschengeschlechtes, Bd. I, S. 307 fg. Die Entwicklung des Menschengeschlechtes aus den Thieren, namentlich aus den Affen, wie sie z. B. Lamarck und J. Geoffroy St. Hilaire zeigen, mag füglich als ein eben so verkehrter als widriger Scharfsinn, die Theorie Darwin's (Entstehung der Arten des Thier- und Pflanzenreiches, übers. von Bronn, Stuttg., 1860), nach welcher alle organischen Wesen aus Einem ursprünglichen Keime allmälig entstanden sind, als eine im weitesten Felde stehende Hypothese betrachtet werden. — 2) In welche Arten und Unterarten theilt sich erfahrungsgemäss das menschliche Geschlecht? Die Antwort steht theils der äusseren Beobachtung in sämmtlichen Theilen der Erde, theils der Anatomie zu; einschlagende Leistungen sind eine sehr beliebte Aufgabe für Wissen und Scharfsinn, und die meisten Werke, welche sich mit dem Menschengeschlechte als solchem beschäftigen, behandeln auch diese Frage mehr oder weniger. Vorzugsweise sind aber nachstehende Schriften zu nennen: Blumenbach, J. F., De generis humani varietate nativa. Gött., 1777; Prichard, J. C., Researches into the physical history of mankind. Ed. 4, Lond., 1847, I—IV; Pickering, Ch., The races of men. Ed. by J. Ch. Hall. Lond., 1850; Latham, R. G., The natural history of the varieties of men. Lond., 1850; Knox, R., The races of men. Lond., 1850. Gobineau, A. de, Essai s. l'inégalité de la race humaine. Par., 1853. I—IV. Nott, J. C. and Gliddon, G. R., Types of mankind. Lond., 1854, 4°; dieselben, Indigenous races of the earth. Philad., 1857. Eine sehr belehrende Kritik der verschiedenen Eintheilungsprincipien, nämlich des naturgeschichtlichen, des sprachlichen und des geschichtlichen, giebt Waitz, a. a. O., Bd. I., S. 258 fg. — 3) Sind die itzt vorhandenen und nachgewiesenen Verschiedenheiten des Menschengeschlechtes vereinbar mit der Abstammung von Einem Stamme, oder sind gleich ursprünglich verschiedene Racen geschaffen worden? In die Beantwortung dieser Frage theilt sich die Theologie und die Naturwissenschaft, und sie ist es vor Allem, welche oft der ganzen Untersuchung einen bittern und fanatischen Character gegeben hat. Für eine Einheit der Abstammung haben sich u. A. erklärt: Blumenbach, in der oben angeführten Schrift; Camper, Oeuvres, Par., 1803, Bd. II, S. 453 fg.; Adelung und Vater, Mithridates, Berl., 1809 fg., Bd. I, S. 3 fg.; Lawrence, Lectures on physiology, zoology and the natural history of men. Lond., 1819; Smith, Th., The unity of the human races. N. York, 1850, (bei diesem, S. 125 fg. ein weiteres sehr grosses Verzeichniss weiterer Anhänger dieser Meinung.) Eine schon anfängliche Verschiedenheit der Racen nehmen dagegen an: Rudolphi, Beiträge zur Anthropologie. Lpzg., 1812; Bory de St. Vincent, Art. „Homme“ im Dict. des sciences naturelles; Desmoulins, Hist. naturelle des races humaines. Par., 1826; Humboldt, A. und W., Kosmos, Bd. V, S. 301 fg.; Lucas, Hérédité naturelle, Bd. I, S. 160 fg.; Pott, A. L., die Ungleichheit der menschlichen Rassen, hauptsächlich vom sprachlichen Standpunkte. Lemgo, 1856;

Beide Erscheinungen sind nicht bloss in naturwissenschaftlicher Beziehung von Bedeutung, sondern von grosser Wichtigkeit auch für das Leben der Menschen und dessen Ordnung, und zwar für die Einheit in der Vielheit so gut als für die Vielheit in der Einheit. Unzweifelhaft hat z. B. die Thatsache der Einheit und wesentlichen Gleichförmigkeit der Menschen bedeutende Folgen in staatlicher Beziehung, und zwar sowohl in privatrechtlichen als in öffentlichrechtlichen Fragen, und hier wieder theils im Staats- theils im Völkerrechte. Es ist jedoch nicht die Absicht, den Gegenstand hier in allen seinen Beziehungen zu besprechen; vielmehr ist die Aufgabe nur die, eine der Folgen der Verschiedenheit innerhalb des gleichen Grundcharacters zu erörtern, nämlich die Nationalität und deren Bedeutung für das staatliche Leben. — Zu dem Ende ist es aber nothwendig, vor Allem an folgende Thatsachen zu erinnern:

Das Menschengeschlecht zerfällt unzweifelhaft zunächst in eine Anzahl von Racen, das heisst in Abtheilungen, deren Mitglieder sich durch eine besondere, beständig gleichbleibende und durch Vererbung auf alle Nachkommen übergehende Körperbildung unterscheiden. Diese Eigenthümlichkeiten sind aber die Hautfarbe, die Schädelbildung, die Beschaffenheit der Haare, der Gesichtswinkel, vielleicht die Bildung des Beckens und noch einige andere untergeordnete Punkte. Woher ursprünglich diese Verschiedenheit rührt, ist geschichtlich nicht bekannt; ob sie sich durch Einflüsse des Himmels und des Bodens sowie durch Lebensweise habe aus ursprünglicher Einheit entwickeln können; oder ob eine ursprüngliche Schaffung verschieden gestalteter Menschenabtheilungen anzunehmen sei: darüber ist fortdauernder Streit. Soviel ist jedoch jedenfalls sicher, dass die Eigenthümlichkeiten der verschiedenen Racen seit dem Beginne der geschichtlichen Zeit und so weit Denkmale hinaufreichen bleibend sind, und dass selbst Versetzungen in ganz verschiedene Verhältnisse eine Aenderung entweder gar nicht oder nur in unmerklich langsamer Weise zu bewerkstelligen vermögen[1]).

Broca, im Journ. de physiologie, Jahrg. 1860; Smith, H., Nat. history of the human species. Edinb., 1848; Agassiz, im Christian Examiner. Bost., July, 1850, (allerdings im Widerspruche mit früheren Ansichten;) Giebel, Tagesfragen aus der Naturgeschichte. Berlin, 1857. — Als noch offen, d. h. nach dem itzigen Masse der Kenntnisse nicht entscheidbar, halten die Frage nach der Arteinheit Waitz, Anthropologie der Naturvölker. Lpz., 1859. Bd. I, S. 88 fg.; ferner die oben bereits genannten Nott und Gliddon, Knox, Gobineau, (wenigstens hinneigend dazu.) — 4) Sind unter diesen verschiedenen Arten von Menschen so grosse Abweichungen, dass dieselben einen wesentlichen Unterschied innerhalb des Menschengeschlechtes, höher und niederer ausgestattete Abtheilungen, bilden? Diese Frage ist nur zum geringeren Theile vom anatomischen und physiologischen Standpunkte zu beantworten, sondern hauptsächlich durch Beobachtung des geistigen Lebens der verschiedenen Arten von Erdbewohnern. Auch hier ist kein Mangel an Bearbeitungen, namentlich veranlasst durch die auf angebliches Tieferstehen der Neger begründete Vertheidigung der Sklaverei. Statt aller weiteren Anführungen ist hier auf Waitz, Anthropologie der Naturvölker zu verweisen, wo die Frage über angebliche natürliche Unterordnung ganzer Racen mit eben so grossem Wissen als verständiger Kritik untersucht, schliesslich aber entschieden verneint wird.

1) A. M. ist Waitz, Anthropologie der Naturvölker, Bd. I, S. 88 fg.

Die Racen theilen sich denn aber wieder weiter ab in eine grössere oder kleinere Zahl von Stämmen. Solche haben zwar, insoferne sie derselben Race angehören, den gleichen Grundtypus; allein sie sind doch bleibend von einander unterschieden in kleineren Abweichungen, welche sich ebenfalls auf die Hautfarbe, auf die Haare, überhaupt aber auf die ganze Haltung und die äussere Erscheinung des Körpers beziehen. Bei einzelnen Individuen mag die Eigenthümlichkeit des Stammes verwischt sein; im Ganzen ist sie unverkennbar.

Die Verschiedenheit der Abtheilungen des Menschengeschlechtes beschränkt sich aber nicht auf äussere Erscheinungen; sondern eine feinere Beobachtung zeigt, dass die Racen und Stämme auch in Beziehung auf die geistigen Anlagen und auf die Anwendung, welche sie von denselben machen, wesentlich und ebenfalls wieder bleibend verschieden sind. Alle Menschen haben allerdings dieselbe geistige Grundanlage, das heisst alle haben Denkvermögen, sittliches Gefühl, Einbildungskraft, Leidenschaften, Empfindung für Schmerz und Freude u. s. w.; allein die Stärke der einzelnen dieser Eigenschaften und ihre Entwicklungsfähigkeit ist verschieden bei jeder verschiedenen Abtheilung, damit aber natürlich auch das Gesammtergebniss. Die geringere oder grössere Kraft der geistigen Bestandtheile und das daraus sich ergebende Verhältniss derselben zu einander lässt sich allerdings nicht mit mathematischer Schärfe messen; auch bringt die individuelle Anlage eine Ungleichheit und zuweilen wohl eine Annäherung an einen andern Typus mit sich; endlich erzeugt augenscheinlich die grössere oder geringere Gesittigung eines Volkes allmälig auch eine Veränderung in den geistigen Anlagen: allein auch hier ist im Grossen und Ganzen überraschende Aehnlichkeit und auffallende Dauer in der Zeit. Eine allgemeine Würdigung sowie Vergleichung ist somit allerdings möglich.

Zu den wesentlichsten und gleichbleibendsten Anwendungen der menschlichen Geistesanlagen, aber auch zu den bezeichnendsten Kennzeichen der Verschiedenheit, gehören namentlich die Sprachen. Der letzte Grund der Verschiedenheit mag ebenfalls unbekannt sein; allein die Thatsache ist unzweifelhaft, dass die Racen und die Stämme sich in der Sprache unterscheiden; und wenn diess etwa auch nicht in der Weise geschieht, dass die Hauptsprachstämme vollständig zusammenfallen mit den Racen-Unterschieden und die einzelnen Sprachzweige mit den Stämmen: so ist doch immer so viel gewiss, dass im Wesentlichen jeder Stamm seine eigene Sprache hat, und dass selbst wieder die Unterabtheilungen der Stämme sich durch weitere Abzweigungen in der Sprache unterscheiden. Grosse Beständigkeit waltet auch hier ob. Die Sprachen bilden sich zwar mit der Zeit und entsprechend der geistigen Fortentwicklung der Völker aus; sie können auch durch massenhafte Beimischungen von Angehörigen fremder Stämme oder durch

die Einwirkung einer fremden Herrschaft verändert und von ihrer ursprünglichen Reinheit und Folgerichtigkeit abgebracht werden: allein niemals wechselt ein Stamm seine Sprache plötzlich und freiwillig, und eine durch äussere Gewalt versuchte Aufdrängung einer anderen Sprache findet in der Regel grössten Widerstand, und hat jeden Falles Jahrhunderte zu ihrer Vollendung nöthig.

Diese Thatsachen bilden denn nun die Grundlage und den Hauptbestandtheil der Nationalität; doch bilden sie dieselbe nicht allein. Es wäre unrichtig, wenn die ganze besondere Art eines Volkes ausschliesslich auf die Eigenthümlichkeiten der Race und des Stammes zurückgeführt werden wollte; das Klima, die Beschaffenheit des Bodens und seiner Erzeugnisse, dann aber auch geschichtliche Ereignisse, die Religion, bedeutende Persönlichkeiten, haben ebenfalls einen grösseren oder kleineren, zuweilen selbst einen vorwiegenden Antheil daran. Die einzelnen Bestandtheile und Ursachen der besonderen Entwicklung mag menschlicher Scharfsinn nicht auseinanderlegen können; in jedem einzelnen Falle kann es zweifelhaft bleiben, was an den bestehenden Zuständen, Wünschen und Bedürfnissen den ursprünglichen Eigenschaften und was dem späteren Gebahren mit denselben angehört: alles zusammen aber bildet ein Ganzes, nämlich eben die Nationalität. Ihr Begriff muss also dahin bestimmt werden, dass dieselbe die einem bestimmten Volke thatsächlich zukommende, dasselbe von andern Völkern unterscheidende körperliche und geistige Eigenthümlichkeit ist, welche sich äusserlich in Gestalt, geistig vor Allem durch die Sprache, dann aber überhaupt durch die ganze Gesittigungsweise kennzeichnet, und welche im letzten Grunde auf angeborenen und sich gleichbleibenden natürlichen Eigenschaften beruht, dann aber auch durch geschichtliche Ereignisse näher bestimmt und im Einzelnen ausgebildet ist.

Die staatliche Eigenschaft, das heisst das Inbegriffensein in einem bestimmten Staatsorganismus, bildet kein wesentliches Merkmal dieser Volksbesonderheit, vielmehr können verschiedene Nationalitäten in Einem Staate vereinigt sein, und ist anderer Seits eine Zersplitterung derselben Nationalität unter verschiedene Staaten wohl möglich. Auch ein räumliches und ungetrenntes Zusammenleben sämmtlicher Bestandtheile einer und derselben Nationalität ist nicht durchaus nothwendig, wenngleich naturgemäss und von grosser Bedeutung für die innere Entwickelung und kräftige Ausbildung.

2.

Staatliche Bedeutung der Nationalität.

Ist die vorstehende Auffassung der Nationalität richtig, so ergiebt sich von selbst, dass deren Dasein und Beschaffenheit von mehrfacher Bedeutung für den Staat ist.

Vor Allem werden die besonderen Lebenszwecke eines Volkes, wie bereits bemerkt, durch die ursprünglichen Anlagen und die dadurch wesentlich bedingte Gesittigung zum grossen Theile festgestellt. Hierdurch wird denn nun aber ganz unmittelbar auch die Aufgabe des Staates und die zur folgerichtigen Lösung derselben erforderliche Regierungsform geordnet. Wenn der Staat kein Selbstzweck ist, er vielmehr nur zur Förderung der Zwecke des Volkes besteht und er den Inhalt seiner Thätigkeit sowie die Form seiner Einrichtung durch diese erhält, so ergiebt sich von selbst, dass ein Staat nur mit Versäumung seiner Pflichten und vielleicht mit grosser Gefährdung seines Bestandes die besondere Nationalität seiner Theilnehmer unberücksichtigt lassen kann. Auffassungen des Staates, welche denselben nur als ein Werkzeug für die individuellen Plane der Regierenden ansehen, die Bevölkerung aber nur als die Quelle, welche die geistigen und sachlichen Mittel für solche Plane zu liefern hat, verdienen in der Wissenschaft keine Beachtung, im Leben nur Widerstand.

Die Nationalität steht aber, zweitens, auch in engster Verbindung mit der Geschichte des Volkes. Diese hat unvermeidlich manche Ueberlieferungen und Gewohnheiten zur Folge, welche zwar vielleicht mit dem Kerne des Staats- und Volkslebens nicht wesentlich zusammenhängen, aber doch ohne grosse Unklugheit nicht vernachlässigt werden können. Oft hängt an solchen Gewohnheiten und Formen die Bevölkerung mehr als an wichtigen Angelegenheiten, und es wird daher eine Nichtberücksichtigung schwer aufgenommen, während ihre Hegung und Benützung dem Staate nur geringe Opfer kostet, vielleicht nur das Aufgeben gleichgültiger Gewohnheiten oder einer Folgerichtigkeit in Kleinigkeiten. Dass eine Nachgiebigkeit gegen nationelles Herkommen nicht bis zur Duldung oder gar positiver Unterstützung von Unsittlichkeit und gemeinschädlichen Zuständen gehen darf, versteht sich allerdings von selbst; allein einfältig ist es, in gleichgültigen Dingen oder aus eigener abweichender Liebhaberei Missvergnügen zu erwecken und Eigenthümlichkeiten zu zerstören. Es darf nicht ausser Augen gelassen werden, dass es selbst eine höhere politische Bedeutung hat, wenn sich ein Volk von seinen Nachbarn in bestimmten Sitten und Formen unterscheidet. Es fühlt sich um so sicherer als eine Besonderheit und ist fremden Einflüssen weniger zugänglich, was denn gegenüber von ehrgeizigen Nachbarn ein ganz beachtenswerthes Vertheidigungsmittel ist.

Ferner mag Nationalität von der höchsten staatlichen Bedeutung sein, wenn ein Volk durch geschichtliche Ereignisse in eine grössere oder kleinere Anzahl von Bruchstücken getheilt worden ist, sei es nun dass der Verlauf der inneren eigenen Entwicklung die Spaltung erzeugte, sei es dass äussere Gewalt eine bisher vereinigte Nation in Trümmer schlug und die Stücke andern fremdartigen Staaten zuwarf. Es ist allerdings möglich,

dass sich solche getrennte Bestandtheile eines Ganzen bei diesem Schicksale beruhigen, entweder aus Mangel an Bewusstsein und an staatlicher Ausbildung, oder weil der neue Zustand ihnen Vortheile verschafft, oder endlich in völliger Hoffnungslosigkeit; auch können gewinnende und allmälig herüberführende Massregeln von den neuen Regierungen ergriffen oder hinterlistige gegenseitige Verhetzungen der Stammesgenossen angezettelt werden. Aber es mag auch ein leidenschaftliches Verlangen nach Wiedervereinigung bestehen, von Anfang an oder später erst wieder erwacht, und daraus dann eine unabsehbare Reihe von Rücksichten, Schwierigkeiten und Gefahren für alle Betheiligten sich entwickeln. Bei einer bloss inneren Zersplitterung der Nationalität geht in solchem Falle die Richtung nach Wiedervereinigung; natürlich mit Beseitigung oder doch wesentlicher Beeinträchtigung der bestehenden Bruchstückregierungen. Ein ganz zerrissener und unter fremde Staaten getheilter Stamm aber wird sich von den fremdartigen Mitbürgern und Staatseinrichtungen, denen er beigefügt ist, mit entschiedenem Widerwillen abwenden und nach Wiedervereinigung verlangen, dadurch aber je nach den Umständen grosse und bleibende Verlegenheiten bereiten. Schon in Friedenszeiten sind Bemühungen um Widervereinigung, somit um Lostrennung, möglich; in Folge deren aber alle Arten von Umtrieben, geheimen Gesellschaften und Verschwörungen. Nothwendig scheinende Gegenwirkungen und vielleicht Strafen werden die Stimmung nur verschlimmern, und leicht mag ein grundsatzloser und ehrgeiziger fremder Gegner das Missverhältniss im Geheimen unterhalten und steigern zur Schwächung der diesseitigen Macht, und um eine gelegentlich zu benützende Handhabe zu erhalten. Und noch weit schlimmer kann sich die Sache gestalten im Falle eines Krieges, namentlich wenn der Feind als der wesentliche Vertreter der zerrissenen Nationalität auftritt, sei es nun dass er sich selbst zum Haupte derselben aufwirft, sei es dass er wenigstens ihre Wiederherstellung zu begünstigen vorgiebt. Man darf hier zum Belege nur auf die Ereignisse und Verhältnisse in Polen und Italien hinweisen. Eine solche Nationalitätsfrage mag dann der Angelpunkt der grossen Politik, eine Existenzaufgabe für die betheiligten Staaten werden.

Endlich sind noch unter Umständen die aus den Nationalitäten hervorgehenden Antipathieen und Sympathieen zwischen den Bewohnern verschiedener Länder auch staatlich beachtenswerth. — Es verdient vielleicht aus höherem menschlichem Gesichtspunkte die Abneigung eines Stammes gegen einen andern Tadel, und sie mag einen Mangel an freier Bildung beweisen; auch kann natürlich nicht davon die Rede sein, dass eine Regierung ein gemeinschaftliches Zusammengehen mit einem andern Staate, wenn solches durch den eigenen Vortheil gerathen ist, desshalb zu unterlassen habe, weil im Volke ein Widerwille gegen die Nationalität der Bewohner dieses Landes

besteht; allein bei gemeinschaftlichen Unternehmungen ist es immerhin ein beachtenswerther Umstand, wenn auf ein herzliches Zusammenwirken von Seiten der Massen, vielleicht selbst bei den Führern, nicht gerechnet werden kann, vielmehr Misstrauen und vielleicht gegenseitiges Verlassen in der Gefahr zu erwarten ist. Auch darf wohl in Staaten mit freieren Verfassungen beim Abschlusse von Verträgen und bei der Hoffnung auf Dauer derselben eine thatsächlich bestehende volksthümliche Abneigung ins Auge gefasst werden, insoferne sich dieselbe nicht etwa nur in der Presse aufreizend und Schwierigkeiten bereitend zeigen kann, sondern sie möglicherweise auch bis in die Parlamente dringt und dort unerwartete und unverständige Handlungen bewirkt. — Was aber die Sympathieen eines Volkes für die Bewohner eines andern Staates betrifft, so ist zu unterscheiden. Im Allgemeinen haben dieselben unzweifelhaft eine erfreuliche Bedeutung; und zwar sind sie gerade in denselben Beziehungen, in welchen sich nationale Abneigungen nachtheilig erweisen, positiv vortheilhaft. Ausnahmsweise aber mag doch auch eine stark ausgesprochene Hinneigung zu den Angehörigen eines andern Landes schwierige und selbst gefährliche Verhältnisse zur Folge haben, und zwar sind der möglichen Fälle mehrere. Einmal nämlich kann eine solche vorwiegende Sympathie stattfinden in dem oben erwähnten Falle einer zersprengten Nationalität, dadurch aber eine grössere Theilnahme an den Schicksalen und Unternehmungen des auswärtigen Stammverwandten als an den Rechten und den Einrichtungen des eigenen Staates. In solchen Fällen ist selbst Landesverrath nicht undenkbar, wird wohl gar als eine Tugend betrachtet. Zweitens aber hat es sich auch schon begeben, dass die Theilnahme an einer fremden Nationalität die Sorge für das eigene Interesse und Recht in den Hintergrund drängt und selbst ungerechten Angriffen geneigter macht als der Vertheidigung des bedrohten Heerdes. Eine solche Gesinnung, oder richtiger gesprochen Gesinnungslosigkeit, ist freilich eben so kläglich als verstandlos; allein wenn sie besteht, fällt sie politisch in die Wagschale.

3.

Die verschiedenen möglichen Zustände in Betreff der Nationalität.

Ehe allgemeine Grundsätze und einzelne Massregeln in Betreff der Nationalitätsfrage aufgestellt werden können, ist es vor Allem nothwendig, sich die verschiedenen thatsächlichen Zustände, in welchen die Nationalität im Verhältniss zum Staate sein kann, übersichtlich zu vergegenwärtigen. Es sind aber nachstehende:

a) Es ist möglich, dass das eigentlich naturgemässe Verhältniss auch wirklich besteht, also die ganze Bevölkerung eines Staates einer

und derselben Nationalität angehört und ausserhalb desselben keine Bestandtheile dieses Stammes sich vorfinden; mit andern Worten, dass sich Nationalität und Staat gegenseitig decken. — Leider ist dieser richtigste und gesundeste Zustand nur selten vorhanden, weil in der Regel die Staaten und die Völker nicht nach ihren natürlichen Bestandtheilen geordnet, sondern den verschiedensten Interessen zu Liebe bald zerrissen bald bunt zusammengesetzt werden. Aus dem Alterthume lassen sich fast nur Aegypten und der israelitische Staat vor seiner Spaltung als beweisende Fälle nennen. Von den bestehenden europäischen Staaten aber erfüllt Portugal allein die Bedingungen eines Zusammenfalles von Stamm und Staat vollständig, (und auch dieses nur insoferne man von Brasilien absieht und dort eine eigenthümliche sich allmälig heranbildende Nationalität annimmt.) Am nächsten kommt dann Spanien, wenn schon hier die Basken einen fremdartigen und überdiess nur bruchstücklichen Zusatz bilden. Schlagender wäre allerdings das Beispiel eines einheitlichen Italiens, falls ein solches zu Stande kommt und nachhaltig besteht, namentlich aber wenn auch die sämmtlichen von Italienern bewohnten Inseln Theil an dem Reiche nehmen. Unter den aussereuropäischen Staaten scheint, so weit unsere Kenntnisse gehen, Japan ein vollgültiges Beispiel zu sein; in den Vereinigten Staaten dagegen sind zwar bloss Nordamerikaner, und kein Theil dieses Volkes untersteht einem fremden Staate; allein hier ist theils selbst die Nationalität der weissen Bevölkerung noch lange nicht schliesslich gebildet und zu einem ununterscheidbaren Ganzen verschmolzen, theils und hauptsächlich sind die Millionen Schwarze ein unabsehbares Hinderniss eines einheitlichen das ganze Land ausfüllenden Stammes.

b) Der nächstliegende Fall besteht da, wo eine Nationalität zwar in mehrere Theile zersplittert ist, diese aber eigene und ungemischte Staaten bilden. Hier stehen und wirken also zwei Beziehungen neben einander: die eine nähere eines jeden der Theile zu dem besonderen Staate; die zweite mittelbare und vielleicht äusserlich nicht organisirte sämmtlicher Bruchstücke zu der Gesammtnationalität. Die Bedeutung dieses letzteren Verhältnisses kann eine sehr verschiedene, vielleicht auch eine zeitweise wechselnde sein; bald sehr in den Hintergrund tretend, so dass sie von keiner fühlbaren staatlichen Bedeutung ist, bald aber auch, wo nicht in den Einrichtungen so doch in den Gesinnungen, den ersten Platz einnehmend, so dass die unmittelbare Verbindung der Bevölkerungen mit dem einzelnen Staate dagegen verblasst, vielleicht ihnen sogar verhasst ist. Beispiele dieser Zustände haben die hellenischen Staaten dargeboten; später, und zwar vom Mittelalter an bis in die jüngste Zeit herunter, die einzelnen italienischen Staaten; und sind noch itzt die grosse Mehrzahl der deutschen Staaten, nämlich jene, welche lediglich eine Bevölkerung deutschen Stammes haben.

c) Eine dritte Möglichkeit ist, dass sich **zwar ein ganzer Stamm in demselben Staate befindet, daneben aber auch noch andere Stämme Antheil am Staatsverbande haben.** Hierbei sind denn aber wieder mehrere wesentlich verschiedene Modalitäten wohl zu unterscheiden.

Einmal nämlich können mit der die Hauptmasse der Bevölkerung bildenden Nationalität auch noch **ganze** weitere Stämme verbunden sein, so dass diese letzteren nur diesem Staate angehören. Ein riesenhaftes Beispiel dieser Art ist das römische Reich zur Zeit seiner Weltherrschaft, als neben dem herrschenden italischen Stamme die Hellenen, die gallischen Kelten, die sämmtlichen spanischen Stämme, alle Völker Nordafrika's mit Einschluss der Aegypter, die Juden, Phönizier u. s. w. zu Einem grossen Staate verbunden waren. Ein anderer nicht weniger grossartiger Fall ist China. Aber auch im gegenwärtigen Europa sind in mehr als Einem Staate Verhältnisse dieser Art; so in Grossbritannien, wo neben der gesammten angelsächsischen Nationalität auch die keltischen Stämme der Walliser, der Hochschotten und der Iren sich befinden; ferner in Russland, wo eine grosse Menge ganzer Stämme neben der grossen russischen Nationalität im Staate leben; so früher im türkischen Reiche, wo neben der herrschenden Nationalität der gesammte griechische Stamm sich befand.

Zweitens aber begiebt sich wohl, dass die der grösseren Nationalität beigemischten fremden Stämme zwar mehr oder weniger geschlossen beisammen wohnen, aber doch nur **Bruchstücke** eines grösseren Volksganzen sind, welches auch auswärts Sitze hat und vielleicht sogar dort Hauptmassen bildet. Diess ist z. B. der Fall bei Frankreich hinsichtlich der ursprünglich deutschen Provinzen Elsass und Lothringen, in neuester Zeit in Betreff der italienischen Bevölkerung Nizza's; ferner bei Dänemark in Betreff Schleswigs und Holsteins; sodann bei der Türkei, deren herrschende Nationalität die Osmanlis sind, welche aber auch Griechen, Serben, Wallachen, Armenier, Kurden und Araber zu ihren Unterthanen zählt, deren Stammverwandte ringsum in benachbarten Ländern theils selbstständig theils ebenfalls als untergeordnete Beimischungen wohnen.

Drittens können einem Hauptstamme auch noch zahlreiche Angehörige einer anderen Nationalität **beigemischt** sein, so dass diese nicht geschlossen in ganzen Provinzen, vielmehr unter Beibehaltung ihrer Volksthümlichkeit zerstreut und höchstens in einzelnen Bezirken oder Gemeinden beisammen wohnen. Am bezeichnetsten tritt dieses da hervor, wo Juden in grösserer Menge einem Staate angehören, wie z. B. im ehemaligen Polen, oder wo zahlreiche Einwanderer derselben Nationalität, sei es nun als Kolonisten sei es vielleicht als Nachkommen ehemaliger Eroberer, vorhanden sind, wie z. B. die Deutschen in Russland und in Ungarn.

d) Ein weiterer Fall ist die **Zerreissung einer Nationalität in**

mehrere Theile und Zutheilung der letzteren an Staaten von verschiedener Stammesart. Ein für alle Zeiten wegen seiner grossen und fortdauernden Wirkungen merkwürdiges aber auch für alle Zeiten warnendes Beispiel ist die Theilung Polens. Aber auch die Einverleibung Oberitaliens in das österreichische Reich gehört hierher; ferner die Theilung der Serben und Wallachen zwischen der Türkei und Oesterreich.

e) Eine fernere Möglichkeit ist die Bildung eines Staates aus mehreren gleichberechtigten Bruchstücken grösserer Nationalitäten, welche zwar in dem gemeinschaftlichen Verbande ein neues Vaterland finden, aber ohne dass in Beziehung auf Sprache und Sitte ein gemeinschaftliches Drittes entstünde. Sie mögen dann staatlich sehr enge verbunden sein, in Beziehung auf Nationalität aber ganz verschieden bleiben. So die Schweiz, so das aus Wallonen und Flammändern zusammengesetzte Belgien.

f) Endlich kann ein der vollständigen Einheit von Volk und Staat geradezu entgegengesetzter Zustand bestehen, nämlich die staatliche Aneinanderreihung einer Mehrheit von ganzen Stämmen, blosser jedoch geschlossener Bruchstücke von Stämmen, endlich eingesprengter vereinzelter Bestandtheile, so dass von einem massgebenden Ueberwiegen einer bestimmten Nationalität nicht die Rede ist, sondern diese mehr oder weniger antipathisch oder wenigstens fremdartig neben einander stehen und sich durch einander bewegen; nur durch einzelne gemeinschaftliche Einrichtungen, vor Allem aber durch die für alle gleiche Regierung zusammengehalten. Das schlagendste Beispiel dieser Art ist der österreichische Kaiserstaat, wo neben einem grossen Bruchstücke des deutschen Stammes theils ganze fremdartige Nationalitäten, wie die Magyaren, die Czechen und die Slowaken, theils kleinere wenn immerhin noch beträchtliche Stücke von grösseren über benachbarte Länder verbreiteten Stämmen, wie Polen, Italiener, Wallachen und Serben, theils endlich da und dort zerstreute kleine Fragmente von Völkerschaften mittels einiger allgemeiner staatlicher Einrichtungen zusammengehalten sind, unter sich aber das bunteste Gemisch von Sprachen, Gewohnheiten und überhaupt Gesittigung darbieten, mit den ausgesprochensten Sympathieen zu Fremden und ebenso starken Antipathieen gegen Mitbewohner. Ein anderer Fall ist das englische Reich in Ostindien, welches sich allmälig über die verschiedensten Nationalitäten ausgedehnt hat, ohne dass der herrschende Stamm selbst numerisch irgend in Betrachtung käme, oder gar von einer höhern Einheit der vielen wesentlich verschiedenen Besonderheiten die Rede wäre.

4.

Berechtigungen, welche aus der Nationalität entstehen.

Die Verschiedenheit der Nationalitäten und ihrer Einordnung in bestimmte staatliche Zustände ist keineswegs bloss eine geschichtliche Thatsache und höchstens ein politischer Factor, mit welchem unter Umständen sei es im Innern sei es in den äussern Beziehungen zu rechnen ist; sondern dieselbe ist auch die Quelle von förmlichen Rechtsansprüchen, und gerade diese sind es sogar, welche dem ganzen Verhältnisse in der Gegenwart eine so grosse Bedeutung geben. Ihre Begründung und Ausdehnung ist daher auch ein wesentlicher Theil der Erörterung.

Bei den auf die Nationalität gestützten Ansprüchen ist vor Allem wohl zu unterscheiden zwischen positivem und somit unzweifelhaftem Rechte, und Forderungen, welche aus der Natur der Sache abgeleitet werden wollen, also philosophischen Rechtes sind.

Von geringerer Bedeutung und Umfänglichkeit sind, bis itzt wenigstens, die ersteren, obgleich allerdings in nicht ganz seltenen Fällen Einrichtungen zum Schutze oder zur Anerkennung bestimmter Nationalitäten durch positives Gesetz getroffen sind. So ist z. B. wohl angeordnet, dass in einer Provinz nicht die sonst im Staate zum amtlichen Verkehre oder zum Unterrichte gebrauchte Sprache angewendet wird, sondern die angestammte der Bewohner [1]). In anderen Fällen ist die ganze Verwaltung, vielleicht selbst die Verfassung, in einzelnen Landestheilen verschieden eingerichtet nach altem Herkommen, und sind auch wohl die Gesetze in materieller Beziehung verschieden [2]). Zuweilen ist auf die Stammesverschiedenheit auch bei dem

---

1) In den italiänischen Provinzen Oesterreichs war immer die italiänische Sprache im amtlichen Verkehre gebraucht; in Ungarn früher die lateinische, später die magyarische, itzt soll — nach einer zu grossem Missvergnügen dienenden kurzen Herrschaft der deutschen — in jedem Bezirke die Sprache der Mehrheit der Bewohner angewendet werden. Im Königreiche Polen wird nicht in russischer, sondern in polnischer Sprache regiert; für preussisch Polen besteht ein völkerrechtliches Versprechen zum Schutze derselben; in den russischen Ostseeprovinzen ist deutsch die amtliche Sprache. In den schweizerischen Bundesversammlungen hat sich von jeher jedes Mitglied seiner nationellen Sprache bedienen dürfen und war für eine alsbaldige Uebertragung zum allgemeinen Verständnisse gesorgt. Im piemontesischen Parlamente hatten, ehe Savoyen abgetreten war, dessen Abgeordnete das Recht französisch zu sprechen, auch wurde die ganze Verwaltung französisch geführt. Eine der Hauptklagen über die dänische Vergewaltigung Schleswigs ist die Verdrängung der deutschen Sprache.

2) Es ist allerdings zuzugeben, dass die Einräumung besonderer Gesetzgebungen und Verfassungen nicht bloss auf der Nationalität im engeren Sinne des Wortes beruhen mag, sondern auch noch auf anderen geschichtlichen und politischen Verhältnissen; allein jene pflegt doch der letzte Grund der beachteten Zustände zu sein, und darf somit vorzugsweise als Ursache und Ziel genannt werden. — Im übrigen sind Beispiele eigener Verfassungen, welche auf Nationalitäten und was damit zusammenhängt, beruhen, nicht selten. So die Verfassung Ungarn's; die Siebenbürgens, gegründet auf die drei Nationalitäten des Landes; die des Königreiches Polen von 1815—1830; die Fueros der baskischen Provinzen; die Vorrechte der Niederlande unter der spanischen Herrschaft; der halbsouveränen türkischen Donau-Provinzen. — Weit häufiger noch sind eigenthümliche Verwaltungseinrichtungen und Rechtsgesetzgebungen; z. B.

Heere Rücksicht genommen, sei es durch Ausscheidung eigener Truppenkörper, sei es durch Verschiedenheit hinsichtlich der Dienstpflicht, sei es endlich mehr in Beziehung auf Aeusserlichkeiten [1]). Auch in kirchlichen Beziehungen sind dann und wann Verschiedenheiten festgestellt, etwa grössere Rechte einer Kirche in nur einem Theile des Landes, oder abweichende gesetzliche Bestimmungen über das Verhältniss der Einzelnen zu der Kirchengewalt; damit mögen denn aber wieder näher oder entfernter zusammenhängen abweichende Gesetze über das Unterrichtswesen, über die Presse, die Befähigung zu Aemtern [2]). — Dass an solchen besonderen Massregeln die Bevölkerungen mit besonderer Vorliebe hängen und in denselben vielleicht weit über deren wahre Tragweite hinaus grosse Bevorzugungen erblicken, ist nicht zu läugnen, und in einem solchen Falle mag es politisch sehr räthlich sein, dass die Regierung nicht einmal zu dem Verdachte Veranlassung giebt, als wünsche sie eine Veränderung. Die aus solchen Besonderheiten allerdings entstehenden Unzuträglichkeiten können leicht von weit geringerer Bedeutung sein, als ein durch die Gleichmachung hervorgerufenes Missvergnügen. Namentlich ist eine gewissenhafte Einhaltung von förmlichen Versprechen nicht nur Gebot der Sittlichkeit, sondern einfache Klugheit; auch darf nicht vergessen werden, dass eine, wirkliche oder nur vermeintliche, höhere Gesittigung keineswegs ein Recht giebt, die mit Volkseigenthümlichkeiten zusammenhängenden besonderen Einrichtungen gegen Vertrag und Gesetz zu verletzen und umzugestalten. Nur wenn diese höhere Gesittigung sich allmälig und durch ihre eigenen Vorzüge Bahn gebrochen

---

die verschiedenen Ordnungen und Gesetze in den österreichischen Ländergruppen; der Code Napoléon als Gesetzbuch in Polen; die muhamedanische Gesetzgebung für die Eingeborenen in Algier; die Coutume de Paris für die französischen Kanadier, überhaupt die angestammten Gesetze in den ursprünglich französischen, spanischen, holländischen, itzt aber englischen Kolonieen; die verschiedenen Gesetze und Einrichtungen in dem englisch-ostindischen Reiche u. s. w.

1) So z. B. der Unterschied in dem russischen Heere zwischen der Dienstpflicht u. s. w. der Hauptmasse der Bevölkerung, der Kosacken, vor 1830 der Polen; oder im österreichischen Heere die Verschiedenheit zwischen deutschen, ungarischen und italienischen Regimentern in Beziehung auf Dienstdauer, Anwerbung u. s. w.; die Bergschotten im englischen Heere wenigstens als ein Ueberbleibsel von Nationalität; namentlich aber das indische Heer mit grossen nationellen Verschiedenheiten; die Befreiung der Sicilianer und der Basken von Zwangsaushebung.

2) Eine der durchgreifendsten Folgen der Vereinigung verschiedener Nationalitäten pflegen die jeder derselben eigenthümlichen religiösen Einrichtungen zu sein, welche der Staat, wohl oder übel, zu beachten hat, falls er nicht grossen Schwierigkeiten und selbst Gefahren verfallen will. So z. B. die Anerkennung des Muhamedanismus und was damit an Gesetzen und Gewohnheiten zusammenhängt bei den eingeborenen Bevölkerungen Algiers, bei den Tartaren u. s. w. im russischen Reiche; die des Brahmaismus und Buddhismus im englischen Indien; sodann, in abgeschwächten Folgerungen, der Berechtigung des Katholicismus im Königreiche Polen, des Protestantismus in den russischen Ostseeprovinzen, in Ungarn, im Elsasse (vor der Revolution); der griechisch orthodoxen Kirche in mehreren österreichischen Provinzen. Nicht selten haben selbst kleinere eingewanderte Stämme Ausnahmegesetze in Kirchensachen und eine eigene Anerkennung ihres sonst nicht staatsüblichen Glaubens; z. B. eingewanderte calvinistische Refugiés und Waldenser in deutschen Staaten, Lutheraner in Südrussland. Von den, allerdings in der Regel nur in Vernachtheiligungen bestehenden, Besonderrechten der Juden in der Mehrzahl der europäischen Länder gar nicht zu reden.

hat und in Folge dessen nun auch bei den bisher Getrennten ein Bedürfniss des Fortschrittes entsteht, kann ohne Unrecht und Gefahr zur Beseitigung angestammter Unvollkommenheiten geschritten werden. Diese mag das Ergebniss aber nicht der Anfang einer Ausgleichung sein.

Es sind übrigens weniger solche geschichtliche Berücksichtigungen und Bevorrechtungen der Nationalitäten, welche in der jüngsten Zeit die Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben und als grosse Fragen des öffentlichen Rechtes und der Staatskunst aufgetaucht sind; vielmehr handelt es sich itzt hauptsächlich von allgemeinen Grundsätzen und von sehr weitgreifenden Forderungen natürlichen Rechtes.

Wie noch in einigen andern Punkten, so ist auch hier im staatlichen Leben und in der Staatswissenschaft eine grosse Veränderung eingetreten. Früher ganz Unbeachtetes ist hervorgetreten und verlangt nicht nur die ihm wirklich gebührende Rücksicht, sondern geht auch wohl weit über das richtige Mass hinaus. Neben der früher nicht besprochenen und beachteten Beziehung der Gesellschaft, und der neuen weitausgedehnten Anwendung eines allgemeinen Stimmrechtes hat sich die Nationalität in erste Linie gedrängt, und es ist nun auch Sache der Wissenschaft, der Frage gerecht zu werden. Die dadurch veranlasste Erweiterung und Umgestaltung der Lehre ist aber von Bedeutung. Bis itzt wurde nämlich in den Staatswissenschaften, und zwar sowohl im philosophischen Staatsrechte als in der Staatskunst, nur ein abstractes Ideal aufgestellt und der Mensch bloss in seinen ganz allgemeinen Beziehungen aufgefasst, so dass bei der Feststellung von Rechten oder bei der Ausfindigmachung der zweckmässigsten Einrichtungen nur die Menschennatur, so weit sie für alle dieselbe ist, niemals aber die etwaige Besonderheit der Stämme in Betrachtung kam. Dass hiermit wissenschaftlich das Richtige nicht getroffen war, und namentlich die Staatskunst, deren Aufgabe es doch ist, die richtigen Mittel für gegebene Zwecke zu finden, vielfach im Hohlen und Unanwendbaren blieb, kann nicht geläugnet werden. Diess aber war um so mehr zu beklagen, als auch, und keineswegs ohne Schuld der unvollkommenen Lehre, häufig genug im wirklichen Leben einerseits unnöthig wehe gethan wurde, anderer Seits mancher erlaubte und nahe liegende Vortheil versäumt blieb. Itzt ist man freilich in Gefahr, in das Gegentheil zu verfallen. Die Berücksichtigung der Nationalität wird vielfach allen anderen Forderungen voran gestellt und für sie eine durchgreifende Berechtigung in Anspruch genommen, darüber aber aus den Augen gesetzt, was sonst noch Recht und Vortheil verlangt.

Die in Folge der neuen Anschauung weitverbreitete und wohl von den Meisten als selbstverständige Wahrheit angenommene Auffassung ist die: eine jede besondere Nationalität habe das Recht einen abgesonderten Staat zu bilden, und zwar in der Weise, dass sie in ihrer ganzen Ausdehnung in

denselben sei, Beimischungen aber nicht zu dulden brauche. Auf frühere positive Einrichtungen und auf die daraus entspringenden Rechte brauche keine Rücksicht genommen zu werden; das Recht der Nationalität sei älter und stehe höher. Es wird also gefordert, dass etwaige kleinere innerhalb der Nationalität befindliche Staaten aufzulösen, oder wenigstens einem höheren Ganzen unterzuordnen, die einem fremden Staate zugefallenen Bruchstücke der Nationalität aber von diesem abzutrennen seien; Beides im Nothfalle mit Gewalt, im Inneren und gegen Aussen.

Unzweifelhaft ist in dieser Anschauung Vieles richtig. — Einer Seits springen die Vortheile einer anerkannten und einheitlichen Nationalität in die Augen. Die angeborenen Stammesbesonderheiten erzeugen eigenthümliche Lebenszwecke, machen jedenfalls eine besondere Behandlung derselben wünschenswerth; hieraus ergibt sich aber unmittelbar die Berechtigung und die Zweckmässigkeit besonderer Staaten. Sodann steigert die Vereinigung einer gesammten Nationalität zu einem äusserlichen Ganzen unzweifelhaft die Eigenthümlichkeit ihrer Anlagen und bringt sie leichter zu der Blüthe, deren sie überhaupt fähig sind. Dadurch kommt aber ein Gesetz der Weltordnung zur Geltung, welches die Vollkommenheit des Menschengeschlechtes, wie schon das thatsächliche Vorhandensein der verschiedenen Racen und Stämme beweist, nicht in einer farblosen Gleichförmigkeit und abstracten Vervollkommnung aller, sondern in der Harmonie, das heisst in der Einheit der Verschiedenheiten findet. — Auf der andern Seite kommen die mannchfachen Nachtheile der Zersplitterung in Betracht. Eine in mehrere Staaten zersplitterte Nationalität ist schwächer gegen Aussen, damit aber Beeinträchtigungen ihrer Rechte und selbst Einbussen im Bestande ausgesetzt. In kleineren Staaten kann sich ein grossartiges Leben nicht entwickeln; die Gesichtspunkte sowohl im Verhältnisse zu der übrigen Welt, als auch in Betreff der inneren Bestrebungen sind enger und niederer. Zu manchen Einrichtungen, und zum Theile gerade zu den nützlichsten und die höchsten Interessen fördernden, fehlen jedem der Theilstaaten die sachlichen Mittel; die Nation bleibt also zurück in der ihr an sich möglichen Gesittigung und füllt die ihr bestimmte Aufgabe nicht ganz aus. Diess aber ist um so mehr zu beklagen, als die Forderungen an die Bevölkerungen dieser kleineren Staaten keineswegs desshalb geringer sind, sondern im Gegentheile die Erhaltung mehrerer Regierungsmittelpunkte grosse Opfer verlangt. Und wenn etwa für eine Vertheilung eines grossen Stammes unter verschiedene Regierungen angeführt werden will, dass dadurch eine grössere Anzahl von geistigen Mittelpunkten geschaffen und die Nachtheile einer weit ausgedehnten Gleichförmigkeit unter Zusammenziehung aller Kräfte an Einem Punkte vermieden werde: so lässt sich diesem, allerdings nicht abzuläugnenden, Vortheile entgegenhalten, dass er zu theuer erkauft ist, namentlich weil die

übleln Seiten der Einheit sehr gemildert werden können durch grosse Selbstständigkeit des Gemeindelebens und durch verständige Einrichtung der Provinzen.

So wahr nun aber diess Alles ist, so darf es doch auch nicht übertrieben werden.

Einmal nämlich darf man nicht ausser Acht lassen, dass die Stammesgleichheit der Bevölkerung keineswegs die einzige berechtigte Grundlage und Bedingung eines gedeihlichen Staates und einer blühenden Gesittigung ist. Ein Staat besteht nicht bloss aus Menschen, sondern auch aus einem Gebiete; und bei der Bevölkerung kommt nicht bloss die Abstammung sondern auch die Zahl in Betracht. Es kann also von einer Erreichung der sämmtlichen Lebensaufgaben des Volkes nicht die Rede sein, wenn dasselbe nicht einer Reihe von anderweitigen Forderungen entspricht, als denen, welche sich auf die Stammeseigenthümlichkeiten beziehen. Es muss dasselbe vor Allem seine natürlichen Grenzen haben, das heisst solche, welche zur Vertheidigung geschickt sind und innerhalb welcher eine für Gewerbe und Verkehr nöthige Entwickelung des Territoriums möglich ist, also ein oder mehrere ganze Flussgebiete und der freie Zutritt zum Weltverkehre. Sodann muss das Gebiet des Staates eine solche geometrische Gestalt haben, dass die Bestandttheile weder durch fremdes Land unterbrochen, noch in zu weiten Entfernungen auseinandergerückt sind. Es ist ferner sehr wünschenswerth, dass innerhalb des Staates die nothwendigen Lebensbedürfnisse sämmtlich gefunden und erzeugt werden können, dass also die erforderlichen Bedingungen der Fruchtbarkeit und die unentbehrlichen Naturschätze nicht vermisst werden. Endlich kann von einem geschützten, reich entwickelten und allen Forderungen entsprechenden Volksleben nicht die Rede sein, wenn die Zahl der Staatsangehörigen nur klein ist. Eine spärliche Bevölkerung, und wäre sie noch so homogen, kann keine starken Heere aufbringen, hat nur ein verhältnissmässig kleines Mass von höhern Geisteskräften zur Verfügung, ist nur in seltenen Ausnahmefällen im Stande ein grosses Volksvermögen zu schaffen, und besitzt somit auch die Mittel nicht, um den Staat zur Erreichung seiner Zwecke genügend auszustatten. Je mehr ein nicht zahlreicher Stamm seine Nationalität ausschliesslich geltend macht, in desto grösserer Gefahr ist er, sie ganz zu verlieren oder doch zu verkümmern aus Mangel an Kraft. — Mit allen diesen Forderungen an eine richtige Staatsbildung, deren Berechtigung nicht erst bewiesen zu werden braucht, kann nun aber die Zusammenfassung der Nationalität zu einer ausschliessenden Einheit in entschiedenem Widerspruche stehen, da sich die Völkerschaften keineswegs gerade mit Rücksicht auf diese weiteren, und zum Theile erst bei höherer Entwicklung hervortretenden, Bedingungen niedergelassen und geschichtet haben. Es mag sich z. B. be-

geben, dass ein Volksstamm thatsächlich hinüberreicht in das einer anderen Nationalität nothwendig und wesentlich gehörende Gebiet, und desshalb dann auch von dieser, vielleicht seit langer Zeit, mit sich vereinigt wurde so weit die natürliche Gränze geht. Die Wiedervereinigung eines solchen Stammestheils mit seiner Hauptmasse würde den Staat zerreissen nnd könnte von ihm niemals in Gutem zugegeben werden. Es wird also hier nothgedrungen der Grundsatz der vollständigen Zusammengehörigkeit einer Nationalität verletzt. Zu gleicher Zeit aber wird auch, und zwar aus der nämlichen zwingenden Ursache, gegen die Forderung der eigenen Einheit gehandelt. Innerhalb des für das Volk nothwendigen Gebietes ist ein fremdartiger Stamm oder wenigstens ein Theil eines solchen wohnhaft; seine Einbeziehung in den eigenen Staat stört, und zwar bleibend, die Reinheit des volksthümlichen Lebens; und dennoch kann auf diese Einverleibung ohne die fühlbarsten, ebenfalls bleibenden, Nachtheile nicht verzichtet werden [1]). In einem anderen Falle mag ein kleinerer Stamm, gleichsam wie eine Oase, mitten in dem Gebiete einer grössern, denselben rings umfluthenden Nationalität liegen, und desshalb von dieser angeeignet und in den Staat aufgenommen worden sein. Hier kann verständigerweise eine Herausgabe und die Gründung einer störenden und vielleicht gefährlichen Enclave nicht verlangt werden, obgleich die Grundsätze der Selbstständigkeit jeder Nationalität und der Reinerhaltung einer solchen gleichmässig hintangesetzt sind [2]). Oder es kann ein von einem einheitlichen aber wenig zahlreichen Stamme gebildeter Staat Gelegenheit erhalten seine Bevölkerung zu vermehren, jedoch nur durch Angehörige einer verschiedenen Nationalität. Sicherlich wäre der Rath, auf

---

1) Sicherlich kann es weder Frankreich noch Spanien verdacht werden, dass sie ihr Gebiet gegenseitig bis zu den Pyrenäen vorschoben ohne Berücksichtigung des auf beiden Seiten des Gebirges wohnenden baskischen Stammes. Die Natur selbst hatte hier die Gränzen beider Reiche als eine Nothwendigkeit vorgezeichnet. — Es wäre unvernünftig, von Frankreich zu verlangen, dass es die Bretagner, oder von England, dass es die Walliser aus dem Reichsverbande aussondere, weil sie eine verschiedene Nationalität bilden. Beide bedürfen dieser Landstrecken zur Abrundung ihres Gebietes und zu ihrer Sicherstellung. — England hatte ganz Recht, als es die schottischen Hochlande vollständig in seine Staatseinrichtungen einbezog, wenn gleich diess eine Verkümmerung und später sogar eine allmälige Vernichtung einer scharf abgesonderten Nationalität zur Folge hatte. — Russland musste, wollte es zu einer höheren Gesittigung gelangen, Zugang zum Meere haben; seine Eroberung schwedischer Küstenländer war somit eine Nothwendigkeit, damit aber gerechtfertigt. Aus demselben Grunde kann denn auch sein Vordringen gegen das schwarze Meer keinem gerechten Tadel unterliegen, ob auch dort Reste von Tartaren, Walachen u. s. w. wohnen mögen. Dagegen erscheinen seine Uebergriffe jenseits des Caucasus und über die Steppen hinaus in das mittlere Asien als ungerechtfertigte Ländergier, da dorthin seine nützlichen Verbindungen mit der Welt nicht liegen. — Wäre der Rhein die wirkliche natürliche Gränze Frankreichs, (was er nicht ist, da vielmehr die Vogesen und die Ardennen die natürliche Gränze Deutschlands bilden,) so wäre sein Streben nach dem linken Ufer gerechtfertigt.

2) Sollte etwa Sachsen die Wenden in der Lausitz aussondern und als eigenen slavischen Duodezstaat errichten? — Frankreich kann (den Besitz von Algerien einmal zugegeben) die Kabylen nicht unabhängig in ihrer Bergfestung bestehen lassen. — Niemals dürfte Deutschland ein eigenes czechisches Reich in seinem Herzen dulden, bloss weil der Hauptstamm der böhmischen Bevölkerung ein slavischer und kein germanischer ist.



eine solche Einwanderung oder Gebietsvergrösserung zu verzichten in unbedingter Befolgung des Principes der Bevölkerungseinheit, damit aber im Innern und nach Aussen kraftlos zu bleiben, ein sehr bedenklicher, welcher höchstens bei völliger Unverträglichkeit der Racen Befolgung in Anspruch nehmen könnte. Diess aber nicht desshalb, weil jenes Princip überhaupt keine Wahrheit hätte, sondern weil diese Wahrheit nur eine bedingte und verhältnissmässige ist[1]). Mit Einem Worte, eine umsichtige und allen Verhältnissen Rechnung tragende Staatskunst wird in jedem einzelnen Falle zwischen den verschiedenen Forderungen wählen, während eine rücksichtslose Durchführung des Nationalitätsgrundsatzes, wenn sie überhaupt möglich ist, zu den fühlbarsten und bleibenden Nachtheilen zu führen droht.

Zweitens kann keineswegs so einfach über den Rechtspunkt weggegangen werden; und zwar verdient sowohl das Staatsrecht als das Völkerrecht Beachtung. — Will man auch, was das erstere betrifft, zugeben, dass es Fälle gibt, in welchen positives Recht hintangesetzt werden kann und muss gegenüber von natürlichen und angeborenen Forderungen eines Volkes; mag man auch einräumen, dass nicht bloss eine unerträglich rechtswidrige oder sonst unvernünftige Regierungsweise zur Beseitigung einer bestehenden Staatsordnung befugt, sondern eben so wohl auch die Unvereinbarkeit ihres Bestandes mit der Erreichung wesentlicher Lebenszwecke: so ist damit noch keineswegs gesagt, dass der Wunsch, eine ganze Nationalität zu einem einheitlichen Staate zu vereinigen, eine Berechtigung zur Entfernung einer jeden seiner Verwirklichung im Wege stehenden Regierung, zum Umsturze jedes mit dieser Vereinigung nicht verträglichen Zustandes gibt. Erst muss im einzelnen Falle gezeigt sein, dass wirklich die Erreichung der Lebenszwecke des betreffenden Stammes mit der Beibehaltung der bisherigen Staatseinrichtungen nicht vereinbar ist, dass das vernünftigerweise zu Erstrebende mit Wahrscheinlichkeit von der Vereinigung der getrennten Stammestheile erwartet werden kann, und dass es nur auf diesem Wege in Aussicht steht. Diess fordert das Recht; und so will es überdiess auch die Klugheit. Eine unnöthige, das heisst nicht unbedingt vom Sittengesetze verlangte, Revolution ist das grösste Verbrechen, welches Menschen begehen können; sie ist aber auch ein unberechenbarer Fehler, weil sie selbst im besten Falle

1) Es hat wohl nie Jemand die Gebiets- und Bevölkerungsvergrösserungen Friedrichs des Grossen desshalb getadelt, weil die Neuerworbenen zum Theile nichtdeutschen Stammes waren. Der Tadel trifft die Ungerechtigkeit der Anspruchsgründe und die Zertrümmerung einer Vormauer gegen russisches Vordringen. Die Schweiz hat unzweifelhaft eine richtige Politik verfolgt, als sie sich bei passender Gelegenheit durch romanische Bestandtheile verschiedener Art verstärkte, wenn schon zugegeben werden mag, dass eine ganz unvermischte Bevölkerung germanischen Stammes aber von gleicher Zahl wünschenswerther wäre. Es ist immer nur gelobt worden, dass Brandenburg die flüchtigen französischen Protestanten, Württemberg nach dem dreissigjährigen Kriege Waldenser aufnahm ohne Rücksicht auf deren fremdartige Abstammung.



eine unendliche Menge von Uebeln zur Folge hat, welche in ihrer Gesammtheit nur durch die Erlangung der höchsten Güter der Menschheit ausgeglichen oder gar übertroffen werden können. — Vom Standpuncte des Völkerrechtes aber ist bei der Erstrebung ungetheilter und ungemischter Nationalitäten zunächst zu beachten, dass die Gränzen der Staaten keineswegs bloss durch die unmittelbar Betheiligten festgesetzt sind, sondern dass sie durch allgemeinere Verträge, zum Theile unter Mitwirkung sämmtlicher europäischer Mächte, bestimmt zu sein pflegen. Zu einer gültigen Veränderung derselben reicht nun also auch nicht der einseitige Willen einer Bevölkerung hin, welche es etwa mit den zunächst betroffenen Regierungen in Güte oder mit Gewalt abzumachen hätte; sondern es gehört auch die Zustimmung der Mächte dazu, welche seiner Zeit den begründenden Vertrag abgeschlossen haben. Von Ansprüchen, welche bloss aus der Erhaltung des Gleichgewichtes abgeleitet werden möchten, gar nicht zu reden. Wie hoch oder wie nieder nun solche Einmischungsansprüche Dritter aus dem Gesichtspuncte der allgemeinen Menschenrechte und der Sittlichkeit angeschlagen werden mögen, und ob die in Frage stehende Nation ihre Geltendmachung unbillig findet: sie bestehen jeden Falles als positives Recht, und können nach Gutfinden, also wie das eigene Interesse der Berechtigten und die Lage der Dinge anräth, benützt werden. Eine blosse Machtfrage ist es dann, ob einem solchen Rechte mit Erfolg entgegengetreten werden kann; und sehr verderblich könnte es sein, wenn bei dem Beginne einer Nationalitätsbewegung nicht in Berechnung genommen würde, dass dem bedrohten positiven Staatsrechte positives Völkerrecht zu Hülfe kommen dürfte. — Es hat aber die völkerrechtliche Seite der Frage auch noch eine höhere Bedeutung, als die des zufälligen positiven Rechtes. Unzweifelhaft ist es eine der wichtigsten Bedingungen des allgemeinen Gedeihens und Fortschreitens der Völker, dass der Gebietsbestand der Staaten nicht willkürlich geändert werden kann, indem sonst Ehrgeitz und Habsucht freien Spielraum haben, und schon deren Abwehr zu den verderblichsten Opfern zwingt, vom Gelingen ganz zu schweigen. Die hauptsächlichste Gewährleistung dieses ungestörten Besitzstandes ist aber die Heiligkeit der Verträge, und Alles, was diese beeinträchtigen kann, ist somit als ein grosses Uebel zu betrachten. Offenbar ist es nun gleichgültig, aus welchem Grunde an allgemeinen Verträgen gerüttelt wird; die Folgen sind immer die gleichen, namentlich nehmen die Ausgleichungs- und Interessenansprüche Dritter keine Rücksicht auf die Begründung einer ihnen unangenehmen Aenderung, und mag also der gegebene Anstoss die allgemeinste Unordnung und ihren Jammer veranlassen. Kann man nun auch diese Rücksicht wohl nicht so stark betonen, dass schon ihrer wegen alle Vereinigungen getrennter Nationalitäten unbedingt verurtheilt wären: so ist doch unläugbar, dass einem Gesittigungsinteresse ein anderes

entgegensteht, und dass also zum mindesten ein sehr mächtiges nationelles Bedürfniss vorliegen muss, ehe es gerechtfertigt erscheint, dasselbe auf Kosten der Beständigkeit völkerrechtlicher Verträge und auf die Gefahr sehr weit greifender und verderblicher Folgen zu befriedigen.

5.

Erreichbare Ziele.

Ist das im Vorstehenden Ausgeführte nicht vollständig unrichtig, so ergeben sich daraus drei gleich beachtenswerthe Sätze:

erstens, dass es sich bei der Nationalitätsfrage nicht ausschliesslich von der Vereinigung bisher getrennter Theile desselben Stammes zu Einem Staatswesen handelt, sondern dass die thatsächlichen Verhältnisse auch anderweitige Massregeln wünschenswerth erscheinen lassen können;

zweitens, dass die Befriedigung des Nationalitätsbedürfnisses nicht unter allen Umständen in der ersten Reihe der politisch nothwendigen Verbesserungen steht, sondern dass auch Forderungen, welche sich auf das Gebiet und auf die Zahl der Bevölkerung beziehen, eine grosse, sogar eine vorwiegende Bedeutung haben mögen; endlich

drittens, dass sowohl positive als allgemeine Rechtsforderungen sich mit voller Begründung einer auf Nationalitätswünsche gestützten Massregel entgegenstehen können.

Wenn nun im Weitern zu der Erörterung der einzelnen in Betreff der Nationalität möglicherweise zu erfüllenden Aufgaben geschritten werden soll, so geschieht es unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass in jedem besonderen Falle erst eine umsichtige und gewissenhafte Prüfung der Vorbedingungen vorangegangen und dadurch im Allgemeinen die Erlaubtheit des Handelns überhaupt festgestellt worden ist. Die Nationalität hat ohne Zweifel eine grosse Bedeutung und eine entschiedene Berechtigung; allein sie steht nicht über allen andern menschlichen Verhältnissen und kann nicht blinde und rücksichtslose Befriedigung fordern. Auch hat die Staatskunst keine specifischen Heilmittel, sondern die Richtigkeit ihrer Rathschläge ist dadurch bedingt, dass sämmtlichen einwirkenden Verhältnissen Rechnung getragen wird. — Unter Festhaltung dieser Warnung sind denn nun aber namentlich folgende Massregeln zur Befriedigung des Nationalitätsbedürfnisses näherer Erörterung werth und bedürftig:

1. Die Vereinigung bisher getrennter Theile desselben Volksstammes.

Ohne Zweifel ist die Erreichung dieses Zieles der wichtigste Theil des ganzen Gegenstandes. Eine Vereinigung aller Stammesgenossen ist von höchster Bedeutung für Kraft und Macht nach Aussen, für vollständige eigene Entwickelung, für Abwendung unzähliger Schäden und schmählicher

Zustände. Es begreift sich daher, dass dieselbe bei zersplitterten Nationalitäten, und zwar im Verhältnisse ihrer staatlichen Bildung und ihres Selbstgefühles, das bewusste Ziel staatlich gebildeter Vaterlandsfreunde und die instinktmässige Forderung der Menge ist, dass auch wiederholtes und leidenvolles Missglücken von Wiederholung der Versuche nicht abhält. Die Sache ist so bedeutend und an sich natürlich, dass es schon ein grosser Vortheil ist, wenn zunächst auch nur ein Theil der Stammesangehörigen beigezogen werden kann; und zwar ist dieser Gewinn um so grösser, als die erstmalige Verstärkung um so mehr Kräfte zu Erreichung auch noch weiterer Ziele gewährt.

Leider können die sich entgegenstellenden Schwierigkeiten so bedeutend sein, dass eine Erfüllung des Wunsches oft während sehr langer Zeit, wo nicht für immer, vereitelt wird. Es sind dieselben aber manchfacher Art.

Einmal stehen die persönlichen Rechte und Interessen der Regenten entgegen. Eine Vereinigung der gesammten Nation setzt ein vollständiges oder, wenn nur ein Bundesstaat beabsichtigt wird, wenigstens ein in wesentliche Verhältnisse eingreifendes theilweises Aufgeben bisheriger Regierungsrechte voraus. Dass die Berechtigten hierzu keine Lust haben und ihnen die Erhaltung des eigenen Daseins näher liegt, als eine Selbstaufopferung zu Gunsten eines ideellen Planes und zum Vortheile Dritter, ist natürlich genug. Es werden sich also, seltene Fälle besonderer Einsicht oder Hochherzigkeit abgerechnet, die Regenten der eine Vereinigung anstrebenden Staaten oder Staatentheile sowohl der ihnen noch zustehenden und positiv rechtlich begründeten Macht bedienen, um Vereinigungsversuchen entgegenzutreten, als auch mit ihren ebenfalls bedrohten Genossen zu gemeinschaftlichen Massregeln zusammentreten. Dass dadurch die Vereinigungsbemühungen wesentlich beeinträchtigt werden und selbst als Verbrechen erscheinen können, bedarf keiner Auseinandersetzung. Leicht mögen sie aus diesem Grunde allein Generationen lang vereitelt werden. — Dieser dynastische Widerstand hat aber, zweitens, einen natürlichen Bundesgenossen an einem Theile der Bevölkerungen selbst, deren Interessen mit dem Bestehen des bisherigen Zustandes zusammenhängen. Wie nachtheilig nämlich auch immer im Grossen und Ganzen die Zersplitterung der Nation wirken mag, immerhin hat das Bestehen der mehreren Staaten und ihrer Regierungen für eine bedeutende Anzahl von Menschen entschiedene Vortheile. Die Hauptstädte, vielleicht auch noch andere Oertlichkeiten, sind durch die vorhandenen Hoflager und durch die in ihnen vereinigten Behörden und sonstigen mancherlei Anstalten bevorzugt. Bei einer Vereinigung, namentlich einer vollständigen, der ganzen Nation zu Einem Staate, hätten sie diese begünstigte Stellung abzutreten an die neue Hauptstadt des grossen Ganzen. Die nächsten Umgebungen der Höfe sind in ihrer Bedeutung und in ihrer ganzen wirthschaftlichen

Existenz von den Einheitsbestrebungen wesentlich, wo nicht tödtlich, bedroht, natürlich also im höchsten Grade einer Veränderung abgeneigt. Alle höheren Beamten im bürgerlichen und im Kriegsdienste haben ein völliges Wegfallen oder wenigstens eine entschiedene Verminderung der Bedeutung ihrer Stellen zu erwarten, und die Hoffnungen der Wenigen, welche eine grössere Laufbahn bei der neuen Ordnung der Dinge erwarten mögen, sowie die verschiedenen Interessen der Untergeordneten und der Jüngeren, kommen gegenüber von der Abneigung der meisten Einflussreichen um so weniger in Betracht, als sie doch nur auf entfernte Möglichkeiten hinweisen. Selbst edleren Beweggründen mag die Fortdauer des Bestehenden als wünschenswerth erscheinen, insoferne allerdings ein Aufhören der bisherigen Staaten nicht ohne nachtheilige Wirkung auf manche örtlich gepflegte künstlerische und wissenschaftliche Interessen bleiben würde, während der Ersatz durch neue grossartige Anstalten noch im Ungewissen steht und jeden Falles nicht Jedem und jedem Orte einen Ersatz gewähren könnte. Und so bildet sich denn aus besseren und schlechteren Bestandtheilen der Bevölkerung eine Kraft des Widerstandes, welche keineswegs gering anzuschlagen ist. — Eine dritte Schwierigkeit liegt, wenigstens in dem Falle einer Vereinigung, bei welcher es sich von der Losreissung der Stammesbestandtheile von verschiedenen Staaten handelt, in den Machtinteressen dieser letzteren. In der Regel wird durch eine Nationalitätseinigung eine Machtsteigerung erzielt, und auch wohl hauptsächlich beabsichtigt; hier aber soll der Gebietsumfang, die Bevölkerungszahl, damit aber natürlich auch die Macht mehrerer Staaten in vielleicht sehr empfindlicher Weise vermindert werden. Nichts ist natürlicher, als dass sie sich dem widersetzen, und zwar nicht etwa nur die Regierungen aus selbstischen Rücksichten, sondern wohl auch die gesammten dem loszutrennenden Stamme nicht angehörigen Bevölkerungen. — Endlich ist aber auch noch, viertens, fast immer auf gewichtige Hindernisse von Aussen zu rechnen. Es kann mit ziemlicher Gewissheit angenommen werden, dass auswärtige, namentlich benachbarte, Staaten nationellen Einheitsbestrebungen keineswegs hold sind. Theils haben sie vielleicht von solchen einen bedenklichen Vorgang für sich selbst zu erwarten; theils wird in der Regel das Entstehen einer neuen grösseren Macht nicht zuträglich für die eigenen Interessen erscheinen, sondern die Fortdauer des zersplitterten Zustandes weit vorgezogen werden. Zu einem hindernden Einschreiten findet sich dann aber die leichteste Gelegenheit. Entweder werden die zunächst mit Beseitigung oder Beschränkung bedrohten kleineren Regierungen, welchen selbstredend diese Gesinnungen nicht unbekannt sind, Hülfe von den Fremden verlangen; oder aber finden diese in, oben bereits näher bezeichneten, völkerrechtlichen Verhältnissen eine zureichende Begründung zu einer auch unverlangten Einmischung. Und selbst wenn die Fremden nicht unmittelbar

eingreifen sollten zur Aufrechterhaltung des Bestehenden, so können doch die nationellen Wünsche und Bestrebungen nur auf Ablehnung und mittelbare Durchkreuzung, so wie auf jede Art von verdeckter Unterstützung widerstrebender Personen und Parteien rechnen.

Es soll mit dieser Aufzählung nicht gesagt sein, dass die Hindernisse immer unüberwindlich seien, und dass also vernünftigerweise unter allen Umständen auf Vereinigung gespaltener Nationalitäten Verzicht geleistet werden müsse. Allein Pflicht ist es, auf die unläugbaren Schwierigkeiten und Gefahren besonnen hinzuweisen; und das Angedeutete sollte allerdings hinreichen, um wenigstens vor dem Glauben zu warnen, dass es einer volksthümlichen Begeisterung oder der theoretischen Nachweisung eines Bedürfnisses nothwendig gelingen müsse, das Ziel zu erreichen. Die Sache ist, wie auch Beispiele zeigen, unter Umständen möglich; allein es bedarf günstiger Verhältnisse und einer weisen und thatkräftigen Benützung derselben. Mit blossen Wünschen und mit Worten, und wären dieselben noch so beredt und noch so ernstlich gemeint, ist nichts ausgerichtet; die Erklärung, Gut und Blut zu setzen an die Herstellung der nationellen Einheit, muss nicht bloss auf dem Papiere stehen, sondern ein furchtbar ernster Entschluss sein.

Eine nähere Betrachtung zeigt im Uebrigen, dass es sich von drei wesentlich verschiedenen Fällen handeln kann, bei welchen weder die Schwierigkeiten noch die Voraussetzungen des Gelingens dieselben sind, und welche daher auch sorgfältig aus einander gehalten werden müssen.

Unzweifelhaft am günstigsten steht die Sache, wenn die Absicht nur dahin geht, eine Anzahl kleinerer Staaten, welche derselben Nationalität angehören, zu einem Bundesstaate zu vereinigen. Die Opfer, welche zu diesem Zwecke von den einzelnen bisher gesonderten Staaten und Regierungen gebracht werden müssen, gehen nicht bis zu einer völligen Vernichtung der bisherigen Zustände, Interessen und Rechte. Das bisherige besondere staatliche Leben hört nicht auf. Es bleiben noch die bisherigen Regierungen, bis zu einem gewissen Grade die bisherigen Verfassungen, die Hauptstädte, wenigstens ein Theil der Aemter, die örtlichen Anstalten und lieb gewordenen Besonderheiten; und es wird nur eine höhere gemeinschaftliche Staatsgewalt mit genau bestimmten Rechten in allgemeineren und höheren Angelegenheiten und mit den für ihre Ausübung nothwendigen Organen geschaffen. Eine solche Einbusse ist dann in der That nicht übermässig zu nennen gegenüber von dem grossen Gewinne einer nationalen Einheit, und es fällt damit auch ein bedeutender Theil der Schwierigkeiten einer Zusammenlegung fort. Doch besteht allerdings ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich der Wirkungen auf die verschiedenen Staatsformen, und somit auch in Betreff der zu erwartenden Hindernisse. In Demokratieen nämlich ist der Verlust an Regierungsrechten und an Selbstständigkeit viel leichter zu tragen,

Was das regierende Volk im nächsten Kreise verliert, gewinnt es, zum grössten Theile wenigstens, wieder durch seinen Antheil an der Bundesgewalt; und die allgemeinen Vortheile des stärkeren Staates und der ungehemmten inneren Entwicklung sind also reiner Gewinn. Anders in Monarchieen, insoferne zwar auch hier im Interesse der Bevölkerung oder des Staates an sich keine bedeutenden Einwendungen erhoben, vielmehr grosse Vortheile in Aussicht genommen werden können, wohl aber die theilweise Minderung der Regentenstellung den Fürsten sehr fühlbar ist. Allerdings bleibt denselben auch in einem Bundesstaate eine sehr bevorzugte Stellung und ein schöner Wirkungskreis; allein dass eine capitis diminutio eintritt, ist nicht zu läugnen. Namentlich ist nicht zu verwundern, wenn das Wegfallen eigener unmittelbarer Beziehungen zum Auslande, also der Absendung und der Annahme von Gesandten, wenn ferner der Verlust einer freien Verfügung im Kriegswesen tief empfunden wird, und es ist nur menschlich, wenn der Gedanke an die Unterordnung unter eine höhere Gewalt und das Ertragen von Bundesbehörden, welche vielleicht nicht immer sehr rücksichtsvoll verfahren, schwer fällt. Diess aber um so mehr, als ein ganz vollständiger Ersatz für die Einbusse, etwa durch die Theilnahme an der Bundesgewalt, nicht in Aussicht steht. Wenn daher erfahrunsgemäss die Einführung eines Bundesstaates zur Begründung einer nationellen Einheit bei Demokratieen weit geringere Schwierigkeiten hat[1]), als in Monarchieen, so ist diess leicht begreiflich, und nicht sowohl ein Beweis einer höheren staatlichen Ausbildung der Bevölkerungen in jenen Staaten, als des Nichtvorhandenseins eines bestimmten Hindernisses. — Die wesentliche Frage unter diesen Umständen ist, ob auf eine Beseitigung des Widerwillens der Regierungen gehofft werden kann, und durch welche Mittel es bewerkstelligt werden mag? Offenbar sind nur zwei Beweggründe einer Einwilligung zu denken: eigene Ueberzeugung von der Berechtigung und dem grösseren allgemeinen Nutzen des neuen Zustandes, und Furcht vor noch schlimmeren Folgen. Höchst wünschenswerth wäre natürlich eine freiwillige Zustimmung aus richtiger eigener Einsicht; und man ist auch nicht berechtigt, von dem Verstande und dem Pflichtgefühle der Menschen so gering zu denken, dass man einen solchen Entschluss unbedingt und bei allen Betheiligten für unmöglich erklären dürfte. Männer von vaterlandsliebendem Sinne und von scharfem Verstande vermögen unzweifelhaft einzusehen, dass die ihnen zugemutheten Verluste und Beschränkungen der Fortdauer der

1) Und selbst hier geht die Aufgebung der vollen Souveränetät zu Gunsten einer höheren gemeinschaftlichen Staatsordnung keineswegs leicht vor sich. Die Vereinigten Staaten haben erst die unglückliche und unehrenhafte Conföderation durchgemacht, ehe sich das Volk zu dem itzigen Bundesstaate entschloss; und die Schweiz hat von 1815 bis 1848 Anstrengungen und Versuche gemacht, um zu einer verständigeren Einheit zu gelangen. Die Vereinigten Niederlande haben niemals eine richtige Gesammtverfassung erreicht.



bisherigen Uebelstände und dem wenigstens sehr leicht möglichen Eintritte schwerer Gefahren vorzuziehen sind. Wäre die Wahl zwischen einem zwar bedrohten aber an sich erfreulichen Ganzen und einer gesicherten Hälfte, so möchte eine stolze Gewohnheit oder ein kecker Sinn für jenes entscheiden; allein diess ist nicht die Sachlage. Es handelt sich vielmehr davon, ob eine verhasste und nicht selten peinliche, allerdings dem Scheine nach freiere Stellung, oder ob eine zwar bescheidene aber zufriedenstellende Wirksamkeit vorzuziehen sei? Ferner ob der Vortheil und die Bevorzugung Einzelner oder die ungehemmte Entwicklung eines ganzen Stammes und die volle Macht eines Staates eine grössere Berechtigung haben? Da nun die Antwort auf diese Frage nicht zweifelhaft sein kann, so ist es immerhin möglich, dass sich Einzelne zu einer freiwilligen Nachgiebigkeit entschliessen. Wenn dem aber nicht so ist, und so weit ihm nicht so ist, vermag freilich nur entschiedene Besorgniss vor noch grösseren Verlusten die ungünstig Gesinnten zur Nachgiebigkeit zu bewegen oder gar offener Zwang sie dazu zu nöthigen, und es müssen sich die Führer der nationellen Bewegung darüber keinen Täuschungen hingeben. Sind sie zu solchem Einflusse nicht im Stande oder nicht Willens, so ist auch auf Erfolg ihrer Bestrebungen, wenigstens zunächst, nicht zu rechnen. Damit ist übrigens keineswegs gesagt, dass gerade eine offene Gewalt nothwendig sei, falls nur unter dem Drange äusserer Gefahren und einer einmüthigen mächtigen Stimmung im Innern die Sache zur rechten Zeit und auf die rechte Weise angefasst wird. Wie stark in solchem Falle der Druck der öffentlichen Meinung sein muss, und welche Formen er anzunehmen hat, ist freilich nicht ein- für allemal zu sagen; diess hängt theils von der Persönlichkeit, theils von der Machtstellung der zu Beeinflussenden ab, theils auch wohl von der Ausdehnung und Gewalt der ganzen Bewegung. Nur so viel ist gewiss, dass den örtlichen Widerstrebungen auch örtlich überall in geeigneter Weise und in entsprechendem Maasse entgegengewirkt werden muss, und dass ein schliesslicher Erfolg nur von einem standhaften Beharren erwartet werden kann[1]). Die Hauptsache ist, dass der nationelle Gedanke und das

1) Es mag immerhin sein, dass Deutsche kein lauteres Mitgefühl für die Einheitsbestrebungen Italiens haben können, weil diese auch auf Kosten eines deutschen Staates und langgeübten Einflusses gehen; auch sind die von den Wälschen angewendeten Mittel zum grossen Theile unserem sittlichen Bewusstsein und unseren staatlichen Anschauungen zuwider, so die geheimen Gesellschaften, die Verschwörungen, gar die Mordthaten; endlich ist es möglich, dass durch das Anstreben eines Einheitsstaates das richtige Ziel überschossen wurde, und ist es unzweifelhaft, dass die Benützung fremder Macht ein höchst bedenkliches Mittel ist, welches kaum je zu einem guten Ende geführt hat. Allein nicht in Abrede kann gezogen worden, dass die Beharrlichkeit des Entschlusses, die Zähigkeit des Beharrens bei dem Begonnenen und für zuträglich Erachteten, die Bereitwilligkeit zu Opfern jeder Art, welche seit Jahrzehnten in Italien dargethan worden sind, die Anerkennung des Politikers verdienen. Man war sich vollkommen der Wahrheit bewusst, dass, wer den Zweck wolle, auch die Mittel wollen müsse, und man verliess sich zur Besiegung von Macht und Interessen nicht auf Worte und tugendhafte Entrüstung. Der Erfolg war denn auch ein entsprechender trotz sehr grosser Hindernisse,



Verlangen nach einem Bundesstaate auch in die Masse der Bevölkerung dringt und bei dieser zur unbewussten Ueberzeugung wird. Zwei Warnungen ergeben sich dabei als von selbst einleuchtend. Einmal, dass es bei der ersten Feststellung der Einrichtungen für den neuen Gesammtstaat weit weniger darauf ankommt, das Bestmögliche in sorgfältigster Ausbildung ausfindig zu machen, als darauf, eine Regierungsgewalt zu bestellen, welche genügende Mittel zum Handeln hat, so dass ihr die Besiegung der noch übrigen Schwierigkeiten überlassen werden kann. Zum Abwägen und zu Verbesserungen wird es immer noch Zeit sein, wenn die Zusammenlegung wirklich erreicht und verhältnissmässige Ruhe eingetreten ist. Zweitens aber muss über die aufrichtige Theilnahme und Willfährigkeit der an die Spitze der neuen Gesammtregierung zu stellenden Person oder Gewalt kein Zweifel sein, damit falsche Schritte vermieden und die vielleicht unwiderbringliche Zeit nicht verloren werde.

Bleibt bei der Anstrebung eines blossen Bundesstaates als Form der Nationalvereinigung wenigstens die Möglichkeit eines gesetzlichen Verlaufes, so ist freilich auf eine friedliche Entwickelung nicht zu hoffen, wenn es sich von der Gründung eines Einheitsstaaates handelt, da eine freiwillige Einwilligung zur völligen Selbstvernichtung bei den bisherigen Regierungen nicht in Aussicht genommen werden kann. Schon in Demokratieen wird die völlige Aufgebung der Selbstständigkeit und Besonderheit von Vielen nur mit Widerstreben zugegeben werden; in Monarchieen aber gar wird sie den entschiedensten Widerstand finden. Nur mittelst einer Revolution also wird diese engste Vereinigung einer bisher getrennten Nationalität zu Stande kommen. Aus diesem Grunde ist denn auch vom Standpunkte der Wissenschaft über ein solches Unternehmen, welches sich lediglich auf dem Boden der Gewalt bewegt und nur durch diese zum Ziele geführt werden kann, nur Weniges zu bemerken. — Gleich die Rechtsfrage findet keine durchschlagende Antwort. Mag nämlich auch ganz im Allgemeinen behauptet werden können, dass Diejenigen, welche durch eine hartnäckige Verweigerung des Wenigeren, das auch noch zufrieden gestellt hätte, Ueberforderung und Umsturz herbeiführten, eine schwere sittliche Schuld begehen; und mag der Satz vertheidigt werden können, dass eine Revolution nicht unter allen Umständen unerlaubt ist: so ist doch damit für die Beurtheilung des einzelnen Falles wenig gewonnen. Immer kommt es nämlich noch auf die thatsächlichen Verhältnisse an, also ob der bisherige Zustand wirklich ein unleidlicher und mit der Erreichung der auf der erlangten Gesittigungsstufe bestehenden menschlichen Lebenszwecke unvereinbarer war; sowie darauf, ob der von den Inhabern der bisher bestehenden Staatsgewalt einer Verbesserung entgegengesetzte Widerstand auf keine andere Weise besiegt werden konnte, namentlich ob wirklich alle gesetzliche Mittel zur Erlangung

eines genügenden Zustandes richtig gebraucht und fruchtlos erschöpft waren. Es mag also das einzige Mittel zur Herbeiführung nationeller Einheit mittelst eines Einheitsstaates eben so wohl ein schweres Verbrechen sein, als es unter andern Umständen als eine Folge offenbaren Nothstandes entschuldigt werden kann. — Was aber die Zweckmässigkeitsfrage betrifft, so hängt auch deren Beantwortung lediglich von den Umständen des einzelnen Falles ab; und diess zwar nach zwei Seiten hin. Einmal nämlich von der Wahrscheinlichkeit einer glücklichen Durchführung. Eine Revolution hat unter allen Umständen so viele Uebel in ihrem Gefolge, und namentlich bringt ein missglückter Versuch für alle dabei Betheiligten so schwere Folgen, dass ein Unternehmen solcher Art geradezu Wahnsinn ist, wenn nicht die überwiegendste Wahrscheinlichkeit des Gelingens vorliegt. Die Wichtigkeit des Zieles kann daran nichts ändern, indem auch um einen grossen Vortheil nicht gegen Wahrscheinlickeit mit hohem Einsatze gespielt werden darf. Namentlich ist auch wohl zu überlegen, ob die um so theuren Preis zu gewinnende Vereinigung eine Dauer verspricht. Es kommt aber in dieser Beziehung in Betracht, dass bei der Gründung eines Einheitsstaates an der Stelle vieler kleinerer Staaten die oben näher angedeuteten örtlichen und persönlichen Interessen noch weit empfindlicher leiden werden, als bei blosser Bildung eines Bundesstaates, und dass daher auch, selbst nach anfänglich erreichtem Ziele, spätere Versuche zur Wiederherstellung des alten Zustandes der Dinge mit grosser Wahrscheinlichkeit und mit gesteigerter Heftigkeit erwartet werden müssen. Die Reaction ist immer im Verhältnisse zu der Ausdehnung und zu der einschneidenden Wirkung der vorangegangenen Aenderung, und sie hat natürlich auch in demselben Masse auf Unterstützung zu rechnen. Zweitens aber kommt bei der Beurtheilung der Zweckmässigkeit eines revolutionaren Unternehmens in Betrachtung, ob der angestrebten Einheit des Staates eine ungewöhnliche Menge von Vortheilen vieler kleinerer Staaten zum Opfer fallen würden. Vereinigung der Nationalität ist unzweifelhaft ein hoch anzuschlagendes Gut, welches auch mit der Entbehrung mancher bisher genossener Güter nicht zu theuer bezahlt ist. Doch hat auch diess seine Gränze, und es kann die Rechnung sich entschieden ungünstig stellen, wenn zu einer ohnedem schon stark belasteten Schuldseite nun auch noch, wie doch geschehen muss, die unvermeidlichen grossen Uebel einer jeden Revolution geschlagen werden. Ist also z. B. die Regierung der kleineren Staaten, welche aufhören mussten, um dem Einheitsstaate Platz zu machen, eine besonders zufriedenstellende gewesen, hat sich das Volk in die Vortheile eingelebt, welche die vielen Mittelpunkte gesellschaftlicher Organismen gewähren, sind manche örtliche Besonderheiten von geistiger Bildung vorhanden: so mag diess wohl schwer ins Gewicht fallen für die Erhaltung der bestehenden, wenn auch nationell unvollkommenen

Zustände, und ist ein Nutzen einer durch gewaltsamen Umsturz herbeigeführten Vereinigung keineswegs immer zu erweisen. Leider ist freilich, wenn die Dinge einmal bis zur Unmöglichkeit und zur vermeintlichen Nothwendigkeit offener Gewalt gekommen sind, auf eine verständige Abwägung von Nutzen und Schaden so wie auf eine Hinsicht auf erst künftige Uebelstände nicht viel zu rechnen, und es wird theils die Leidenschaft der aufgestachelten Menge, theils die Besorgniss der Führer, welche nur in vollständiger Vernichtung der Gegner persönliche Sicherheit für sie selbst erwartet, die Bewegung unaufhaltsam und über die naturgemässen Ziele hinaus treiben.

Wieder anders sind die Verhältnisse und die Bedingungen des Gelingens in dem dritten Falle, wenn die Vereinigung der Nationalität nur durch die Losreissung verschiedener bisher mehreren Staaten zugetheilter Bruchstücke aus ihrem bisherigen Verbande geschehen kann. Da an eine gutwillige Abtretung eines solchen Gebiets- und Bevölkerungstheiles von Seiten der bisherigen Regierungen nicht wohl zu denken ist, so kann von einer Verwirklichung des Planes nur in Folge eines offenen Krieges die Rede sein. Dieser Krieg wird aber mit sämmtlichen einem Verluste ausgesetzten Staaten zu gleicher Zeit geführt werden müssen, denn es versteht sich von selbst, dass dieselben gegenüber von der ihnen allen drohenden Gefahr gemeinschaftliche Sache machen und sich zur Bekämpfung der Losreissung und Vereinigung aufs engste verbinden werden. Dabei würde man sich auch wohl sehr täuschen, wenn man in dem sich entspinnenden Kampfe bloss einen Kabinetskrieg sehen würde; vielmehr wäre sehr wahrscheinlich, dass die anderen Stämmen angehörige übrige Bevölkerung der bedrohten Staaten aufrichtig und leidenschaftlich Theil an dem Kampfe nähme. Es mag nicht eben logisch folgerichtig und nicht sittlich sein, dass man einer fremden Nationalität abgesondertes Leben und Selbstständigkeit nicht einräumen will, während man vielleicht auf die eigene mit grosser Bestimmtheit hält; allein verletzter Stolz, Eigensucht und Eigenliebe vermitteln gar leicht einen solchen inneren Widerspruch. Man kann den Gedanken einer Machtverringerung nicht ertragen und ist durch die thatsächlich so entschieden ausgesprochene nationelle Abneigung schwer verletzt, findet wohl in ihr nur Undankbarkeit und Unbildung. Mit Einem Worte, die zu gemeinschaftlichem Abfalle Entschlossenen haben auf entschiedenen und selbst erbitterten Widerstand zu rechnen, und es kann ihrer Erhebung in mehreren Staaten und gegen mehrere Staaten kaum ein glücklicher Ausgang vorausgesetzt werden, wenn ihnen nicht etwa eine auswärtige Hülfe zu Theil wird oder die bisherigen Herren im eigenen Lande durch mächtige Ereignisse in Anspruch genommen sind. Jeder Versuch unter minder günstigen Umständen ist daher widersinnig und ein Verbrechen, indem er nur zur Verstärkung der bisher schon drückenden Kräfte und zu

grösserer Unwahrscheinlichkeit des Gelingens auch in späterer Zeit führen kann. Dass Verbannte und Solche, welche in lange fortdauernden Verschwörungen ihr Leben zubringen, eine solche nüchterne Berechnung der Möglichkeiten nicht anstellen, mag immerhin sein, ändert aber nichts an dem wahren Sachverhalte, sondern hat nur manches einzelne und nutzlose Unglück zur Folge. Im Uebrigen ist diese Auffassung der Wahrscheinlichkeit und Möglichkeit gar wohl vereinbar mit der Anschauung, dass eine gewaltsame Zertrümmerung einer Nationalität und die unfreiwillige Einordnung ihrer Bestandtheile unter mehrere fremde und fremdartige Staaten ein grosses Unglück für die Betroffenen und ein eben so grosses Unrecht gegen sie und zugleich an der Menschheit ist. Das ist ja eben das Furchtbare einer solchen That, dass sie nie zur Ruhe kömmt und kaum je wieder gut gemacht werden kann [1]).

1) Nichts ist eigentlich überflüssiger, als hier noch ausdrücklich an Polen zu erinnern. Es ist das tragischste Beispiel einer mit Unrecht zerrissenen und unter verschiedene Staaten vertheilten Nationalität, welche sich in Wünschen und Bemühungen nach einer Wiedervereinigung abmattet und voraussichtlich niemals zum Ziele gelangen wird. Sicher wäre es nicht eben schwer, in einer geharnischten Beweisführung zu zeigen, dass Rechts- und Sittenpflicht den drei theilenden Mächten eine freiwillige Herausgabe des schlecht erworbenen Besitzes auferlegen: allein unzweifelhaft ist, dass an eine Erfüllung dieser Forderung niemals zu denken ist; und zwar erfordert die Gerechtigkeit gegen die Regierungen, einzugestehen, dass nicht bloss diese einer solchen Herausgabe abgeneigt wären, sondern die ganze Mehrheit der Bevölkerung diese Gesinnung theilt. Gewaltversuche von Seiten der Polen sind niedergeschlagen worden und haben das Uebel nur verstärkt; und selbst üble Zustände, in welchen sich die herrschenden Staaten selbst befanden, konnten nicht benützt werden zu einer Losreissung. Die fremde Hülfe, welche von Zeit zu Zeit aus der Ferne erglänzte, hat sich jedesmal in Verrath und Ausbeutung verwandelt, und würde auch ernstlich versucht kaum eine andere Folge haben, als ein festestes Aneinanderschliessen der gleichmässig bedrohten Mächte zu einer augenblicklichen gemeinschaftlichen Niederwerfung jedes innern Auflehnungsversuches und einer überlegenen Zurückweisung des äusseren Feindes. Es gehört grosse Leichtblütigkeit und Unvernunft dazu, um dieses nicht einzusehen, und immer wieder zu nutzlosen Opfern bereit zu sein. — Eine ganz andere Frage ist, ob es recht ist, dass sich das Alles so verhält? Ueber die Beantwortung dieser Frage kann denn auch kein Zweifel sein. Für den Deutschen ist sicher das Bewusstsein, dass seine zwei grössten Staaten an der Begehung und der Festhaltung des Unrechtes Theil haben, kein erhebendes Gefühl; und die den Polen, wie nicht geläugnet werden soll, durchaus abgeneigte öffentliche Meinung ist in egoistischem Selbstwiderspruche, wenn sie zu gleicher Zeit Vereinigung der eigenen Nationalität verlangt und dabei entgegenstehendes positives Recht nicht hoch anschlägt, vielmehr die Festhaltung der Zersplitterung eines fremden Stammes als selbstverständlich billigt. Fast wäre man geneigt an eine Nemesis zu glauben. Und keines Beweises bedarf es, dass an der Sachlage nichts geändert wird weder durch die den Deutschen sowohl abgeneigte als widerwärtige Art der Polen, noch durch den aufrichtigen Wunsch, den letzteren die Segnungen deutscher Gesittigung und Ordnung zugänglich zu machen. Darin besteht eben das Wesen und das Recht der Nationalität, dass jeder Stamm in seiner eigenen Weise beharren und sich nach dieser entwickeln kann, und ihm keine fremdartige Lebensweise aufgedrungen werden darf, wie hoch auch diese von sich denke. Man mag die „polnische Wirthschaft“ noch so widrig finden und die Fähigkeit der Polen zu einer vernünftigen Regierung noch so sehr bezweifeln; man ist ferner völlig berechtigt, die nationelle Unterdrückung der Bauern schändlich zu finden: allein daraus ergiebt sich keine Befugniss für Deutsche, und gar für Russen, die Nation zu zerreissen, sich stückweise anzueignen, und sie dann in ihrer Eigenthümlichkeit zu stören. Die Pflicht, Unrecht gut zu machen, sobald man es eingesehen hat, bleibt trotz aller Fehler des Verletzten, und selbst trotz der Wahrscheinlichkeit eines Missbrauches des wiederhergestellten Rechtes. — Diesen Ansichten tritt allerdings der, seiner eigenen Schätzung nach, praktische Politiker mit Hohn entgegen. Ihm zu Folge ist es kindisch, aus weinerlichem und in die Wolken gehendem

2. Die Verschmelzung untergeordneter Nationalitäten mit einer überwiegenden Bevölkerung anderen Stammes.

Bei aller Anerkennung, dass jede Nationalität an und für sich zu einem selbstständigen und ihren Eigenthümlichkeiten entsprechenden Leben berechtigt, muss nun aber doch der Staatsmann diejenigen Fälle ins Auge fassen, in welchen grossen, oder wenigstens vergleichungsweise grossen Staaten kleinere Bestandtheile fremder Nationalität thatsächlich beigemischt sind, ohne dass nach der Lage der Umstände von einer Absonderung die Rede sein kann, sei es, dass die Gebietsverhältnisse es nicht gestatten, sei es, dass die Bedingungen eines selbstständigen Daseins fehlen, sei es aus welch' anderem Grunde. Hier wirft sich denn die Frage auf, ob solche untergeordnete Beimischungen in ihrer Besonderheit zu erhalten sind; oder ob es recht und zweckmässig ist, auf eine Verschmelzung mit dem grösseren Ganzen hinzuarbeiten? — Ueber das Interesse des grösseren Staates kann natürlich ein Zweifel nicht bestehen. Sein offenbarer Vortheil ist es, eine gleichförmige Bevölkerung zu haben. Jede Beimischung von Fremdartigem ist für das Staats- und Volksleben störend und schwächend. Allein wird dieser Vortheil nicht erkauft werden müssen durch ein grosses Unrecht gegen die auf solche Weise ihrer Eigenthümlichkeit zu Entfremdenden? Dem ist wohl nicht so unter der Voraussetzung, dass von einer Selbstständigkeit niemals die Rede sein könnte. Das abstracte Recht zur Auslebung jeder Besonderheit soll nicht in Abrede gestellt sein; allein es muss doch in Betrachtung gezogen werden, dass unter den gegebenen Umständen von einem gesunden und höhere Zwecke wirklich erfüllenden nationellen Leben die Rede nicht sein kann, während auf der andern Seite ein Uebergang in den Geistes- und Thätigkeitskreis des vorwiegenden Theiles der Bevölkerung allmälig die grössten Vortheile mit sich bringt. Nicht nur die Bequemlichkeit des täglichen Verkehres und die Leichtigkeit des Fortkommens im ganzen Staatsgebiete, ferner die mannchfachste Bequemlichkeit

---

Rechtsgefühle das Wenige, was man über Fremde errungen hat, herzuschenken, während man das an Fremde verlorene Eigene nicht zurückfordere. Bewahrung der Macht sei die Hauptsache; das Völkerrecht gebe die Befugniss dazu und habe den ursprünglichen Flecken der Erwerbung verwischt. Wolle man angeblich höhere Ziele verfolgen und sittliche Pflichten geltend machen, so möge man sich an die Aufgabe halten, die Gesittigung in die Wildniss zu tragen. Hier fragt sich nun aber, ob diess Alles wirklich so „praktisch" ist? Wenn man sieht, wohin, und zwar zunächst in Deutschland, es die angeblich aus dem wirklichen Leben geschöpfte Staatsweisheit, besonders die Verachtung alles ideellen Rechtes und die unbedingte Haltung von positiv rechtlich gewordenen Gewalthandlungen und Anmassungen gebracht hat, dann ist ein Zweifel an der Richtigkeit dieser Anschauungsweise wohl erlaubt. Vielleicht wird die Geschichte einst über das, was nicht nur geboten sondern auch klug gewesen wäre, anders urtheilen, als unsere itzigen Staatsmänner und ihre Sykophanten für gut finden, als selbst die allgemeine Meinung billigt. Verhalte es sich aber damit, wie ihm wolle, so kann es wenigstens keinem Zweifel unterliegen, dass dann, wenn man ein Stück von Polen niemals zurückgeben will oder kann, es bei weitem der gerechteste und sicherste Weg ist, dasselbe allmälig abzukaufen und es mit eigenen Stammgenossen zu bevölkern. Dann hört das Unrecht und das falsche Verhältniss wenigstens allmälig auf.

im Verkehre mit den Behörden, den Schulen, Kirchen u. s. w. wird dadurch gefördert; sondern auch allmälig die Fähigkeit gewonnen, in die geistigen Richtungen der grösseren Nation einzugehen und an deren Gesittigung Theil zu nehmen. Es wird somit Wenig entzogen und Vieles dagegen geboten. Auch ein empfindliches Gewissen kann sich daher wohl mit einer solchen allmälichen Herüberführung der Wenigen zur Nationalität der Vielen einverstanden erklären. Von selbst versteht sich dabei freilich, dass unter keiner Voraussetzung in gewaltthätiger Weise oder auch nur mit unmittelbaren Eingriffen verfahren werden darf. Ein Versuch zu einer plötzlichen Umwandlung in eine fremdartige Art zu sein und zu einer mit einem solchen Verfahren nothwendig verbundenen Veränderung aller Gefühle und Gewohnheiten ist unter allen Umständen verwerflich. Würde nicht schon das Rechtsbewusstsein abhalten, so müsste die Klugheit abrathen. Gäbe es doch kein sichereres Mittel, die zu Verwandelnden an ihre Besonderheit zu ketten und ihnen die hartnäckigste Festhaltung derselben aufzudrängen. Was immer geschehen mag, die Mittel müssen sanft und nicht auf Zwang, sondern auf Ueberzeugung und Gewohnheit berechnet sein. Im Einzelnen sind sie aber nach der Verschiedenheit der Verhältnisse einzurichten, deren sich zwei wesentlich verschiedene Gattungen unterscheiden lassen.

Offenbar der leichteste und natürlichste Fall ist der, wo es sich nur von der Gewinnung einzelner in die Masse der grösseren Bevölkerung sporadisch Eingesprengter handelt; es ist aber auch zu gleicher Zeit derjenige Fall, welcher einer Veränderung des bisherigen Zustandes am meisten bedarf. Solche vereinzelte Bruchstücke einer fremden Nationalität — sei es nun, dass sie als Colonisten angesiedelt, sei es, dass sie durch ein anderes Ereigniss unter dem fremden Stamme verschlagen wurden — sind einer Seits ein tägliches Hinderniss im bürgerlichen und amtlichen Verkehre, anderer Seits sind sie selbst doppelt übel daran, da ihnen die Vortheile der grösseren Gemeinschaft fehlen, und doch ihre Besonderheit zu keiner Entwickelung kommen kann. Ihr gewöhnliches Loos ist ein völliges Stillestehen auf dem Standpunkte der Gesittigung, welchen sie einst in ihrem Vaterlande eingenommen hatten, und welcher oft nieder genug ist. Man sollte glauben, dass ein solches Verhältniss schon von selbst die Fremdlinge zu einer möglichst beschleunigten Aneignung des sie umgebenden Elementes bringen werde; dem ist aber erfahrungsgemäss nicht so. Zuweilen sind noch nach Jahrhunderten die angestammten Gewohnheiten, die Sprache, die Kleidung vorhanden, und findet somit nur ein beschränkter und beschwerlicher Verkehr mit der Mehrzahl statt. Grosser Massregeln bedarf es hier nun allerdings nicht, um den Zeitpunct der Verschmelzung zu beschleunigen; allein eine entsprechende Einwirkung ist doch nöthig. Es handelt sich hauptsächlich

von Verbreitung der Landessprache unter den Abgesonderten; zuerst von der blossen Kenntniss derselben, später von ihrem ausschliesslichen Gebrauche. Hier muss denn vor Allem darauf gesehen werden, dass in der Schule die allgemeine Sprache des Landes tüchtig gelehrt und geübt wird; später wird der amtliche Verkehr nur in dieser Sprache zu pflegen sein; endlich, jedoch nur nach vollständiger Vorbereitung, kann auch zum ausschliessenden Gebrauche der allgemeinen Sprache in der Kirche übergegangen werden. Natürlich wird möglichste Erleichterung der Verbindung mit dem übrigen Staate durch Strassen, Posten u. s. w., ferner die Aufnahme der Jugend in die öffentlichen Erziehungsanstalten, die Einreihung in das Heer, die Begünstigung der Freizügigkeit die Ausgleichung befördern [1]).

Weit schwieriger ist die Aufgabe, wenn sich die fremdartige Nationalität in grösserer geschlossener Masse im Lande befindet, und hier muss denn mit grosser Umsicht verfahren werden. — Vor Allem muss hier rasches und baldiges Handeln unterbleiben. Zunächst ist lediglich dafür zu sorgen, dass sich keine allgemeine Abneigung bei dem besonderen Stamme gegen den neuen Staat und gegen die Einordnung in denselben ausbildet, sondern er vielmehr, abgesehen von der Nationalitätsfrage, sich Glück wünschen muss demselben anzugehören. Diess kann natürlich nur dadurch erreicht werden, dass überhaupt, namentlich aber in den betreffenden Landestheilen, gut regiert wird und die Bedürfnisse und Interessen Befriedigung finden. Von selbst versteht sich, dass eine vollständige Gleichheit in allen staatlichen Dingen gehandhabt werden muss, und dass sich der kleinere Stamm in keiner Weise zurückgesetzt fühlt. Sehr wünschenswerth ist es dabei, dass nicht etwa geschichtliche Verhältnisse die Nothwendigkeit besonderer Einrichtungen und Formen für denselben nothwendig machen. Wenn solche vorhanden und zugesagt sind, so müssen sie freilich gewissenhaft eingehalten werden; allein sie erhalten die Besonderheit länger aufrecht und erschweren die Verschmelzung. In einem späteren Stadium mag zur Verbreitung der allgemeinen Landessprache und etwa zur Annahme von Gewohnheiten und Gesetzen der Mehrzahl übergegangen werden. Aber auch hier ist grösste

1) In dieser Weise sind in sehr vielen Fällen eingesprengte fremdartige Bestandtheile der Bevölkerung allmälig gewonnen worden und spurlos in der allgemeinen Nationalität verschwunden. So z. B. die verschiedenen französischen Kolonieen in Preussen, die Waldenser in Württemberg, Wenden in Sachsen. Aber auch hier hat es unter den günstigsten Umständen sehr lange, oft Jahrhunderte, gedauert bis zum Verwischen der letzten Reste der früheren Besonderheit. Am längsten bleibt der Gebrauch der angestammten Sprache und Sitte bei den Frauen, weil diese weniger in den grossen Verkehr kommen und sich von Hause entfernen. In verschiedenen Ländern wird als letzte Person, welche eine erloschene Sprache verstanden habe, eine alte Frau genannt. — Wenn von Seiten des Staates nichts geschieht zur Beschleunigung der Umwandlung, so kann sich selbst in ganz vereinzelten Gemeinden eine fremde Art und Sprache sehr lange erhalten, zum eigenen Nachtheil der Betreffenden selbst und mit mannchfacher Störung für Andere. So z. B. deutsche Dörfer im Banat und in Russland, die deutsche Bevölkerung in Pennslyvanien.



Vorsicht und Schonung nicht nur wirklicher Interessen, sondern auch nur lebhafter Vorurtheile geboten. Von Zwang darf keine Rede sein, am wenigsten gegen die grosse Masse. Die dargebotene Gelegenheit und der mannchfache Vortheil, welchen deren Benützung naturgemäss mit sich bringt, müssen zunächst genügen, wenn auch die Fortschritte anfänglich nur langsam sind. Vor Allem muss die Kirche und deren hergebrachte Sprache unangetastet bleiben, und ebenso die Verwaltung und die Rechtspflege sich zunächst noch der Stammessprache bedienen, und können daher auch keine Beamte verwendet werden, welche derselben nicht mächtig sind. Dagegen sind nicht nur die Verbindungen jeder Art mit dem Hauptlande und Hauptstamme möglichst zu erleichtern, sondern es mag auch der Heerdienst dazu benützt werden, um die jungen Männer in der Hauptsprache zu unterrichten und zu befestigen und sich überhaupt mit dem übrigen Theile des Landes durch jahrelangen Aufenthalt bekannt zu machen. Es werden naturgemäss die höheren und die gewerbenden Klassen sein, welche sich zuerst die neue Art aneignen; jene aus Ehrgeitz, um nicht von einer Laufbahn und Wirksamkeit im grösseren Theile des Staates ausgeschlossen zu sein, diese zur Erleichterung der Verbindungen. — Erst in einem dritten Stadium, welches vielleicht sehr spät erst eintritt, kann dann nachdrücklicher und wo es nöthig ist auch mit Zwangsvorschriften vorgegangen werden. In Kirche und Schule wird nun die allgemeine Landessprache eingeführt, vielleicht zuerst abwechslungsweise, später aber ausschliesslich; ebenso in der Verwaltung. Sind etwa noch besondere Einrichtungen übrig aus früherer Zeit, so müssen diese itzt beseitigt werden, und besteht etwa ein formelles Recht auf dieselben, so sind die Betheiligten durch alle erlaubten Mittel zum Aufgeben desselben zu bewegen. Im Nothfalle dürfen selbst bedeutende Opfer nicht gescheut werden. Dass eine solche Verwandlung gelingen kann, wenn sie folgerichtig angestrebt und nachhaltig festgehalten wird, beweist die Geschichte in manchen auffallenden Beispielen, während sie freilich auf der andern Seite auch ein Misslingen bei ungeschicktem Verfahren nachweist [1]). Eine grosse Erleichterung für die Verwandlung der Nationalität eines Stammes ist es freilich, wenn der Stamm, welcher zur Sprache, Gesittigung und Lebens-

1) Vollständig gelungen ist z. B. die Germanisirung der slavischen Bestandtheile im Nordosten von Deutschland, die Beseitigung des keltischen Wesens in Cornwall, der deutschen Sprache und Sitte in Lothringen; im ungestörten Fortschreiten ist die Gewinnung der gaelischen Hochländer für englische, der polnischen Bevölkerung Schlesiens für deutsche, der keltischen Einwohner der Bretagne für französische Art, leider auch (dem Gefühle und Interesse des Deutschen nach) die Französisirung des Elsasses. Selbst in Irland macht, trotz der früheren entsetzlichen Missgriffe und Misshandlungen und trotz der geschichtlichen und kirchlichen Hindernisse, die Anglisirung grosse Fortschritte, so dass nur noch eine kleine Minderzahl die angestammte Sprache allein gebraucht. — Zuweilen schlägt allerdings ein bereits begonnenes Unternehmen wieder zurück, so dass sich die angestammte Sprache und Sitte wieder vordrängt. Das wieder auflebende Czechenthum in Böhmen ist ein solcher, für die politischen Verhältnisse nicht eben erfreulicher, Fall.



weise der Hauptbevölkerung herübergeleitet werden soll, vereinzelt steht, und somit keine Kräftigung seiner Besonderheit von Aussen her bekommen kann, oder wenn wenigstens die grössere Nationalität, welcher er angehört, in Bildung entschieden zurücksteht hinter dem Volke, zu welchem die staatlich Getrennten hinübergezogen werden wollen. Wenn ein geschlossener Theil der Bevölkerung einer grossen, lebenskräftigen und gesittigten Nationalität angehört, diese vielleicht unmittelbar anstossend selbstständige Staaten bildet, so ist der Versuch einer Umwandlung ein sehr gewagter, welcher leicht zu offenbarem Nachtheile ausschlagen kann, so zwar, dass hier als Regel die Unterlassung angerathen erscheint.

3) Staatliches Zusammenleben einer Mehrzahl verschiedener Volksstämme oder Bruchstücke von solchen ohne vorherrschendes Element.

Unzweifelhaft ist es ein nichts weniger als wünschenswerther Zustand, wenn die Bevölkerung nicht bloss aus zwei oder drei grösseren Stämmen, sondern aus einer ganzen Anzahl solcher neben und durch einander besteht, und es versteht sich von selbst, dass eine Einheit nicht nur für die Verwaltung und für den bürgerlichen Verkehr die grössten Vortheile brächte, sondern auch die geistige und selbst die politische Kraft des Staates ausserordentlich stärken würde. Ebenso gewiss ist aber auch die Bewerkstelligung einer Vereinigung sehr schwer, da die natürliche Grundlage zu einer solchen fehlt. Es wäre ebenso thöricht als unrecht, dieses zu verschweigen oder zu bemänteln.

Ueber das Princip, von welchem ausgegangen werden müsste, kann allerdings nicht wohl ein Zweifel sein. Die Schaffung einer ganz neuen, nach Belieben ersonnenen Gesittigung, Sprache u. s. w., welche noch gar nicht in dem Staate vorhanden ist, und zu welcher alle einzelnen Besonderheiten gemeinschaftlich bekehrt werden müssten, ist begreiflich ausser Frage. Theils erfindet sich so etwas überhaupt nicht; theils würde es an aller naturwüchsigen Kraft und Zähigkeit im Kampfe mit feindseligen Zuständen und Neigungen fehlen. Im höchsten Falle könnte man solchen künstlichen Einheitsmitteln die Bedeutung einer allgemein vorgeschriebenen Dienstkleidung oder einer Form des amtlichen Verkehres verleihen, und zwar einer solchen, welche gar Niemand befriedigt, da sie Keinem gewohnt und natürlich wäre. Die Masse der Bevölkerungen würde ihr gar keine Beachtung schenken. Es bleibt somit, wenn denn doch eine Einheit in nationeller Beziehung (und nicht bloss in politischer) angestrebt werden soll, nichts Anderes übrig, als diejenige der vorhandenen Besonderheiten, deren Verbreitung über das ganze Gebiet und über die ganze Bevölkerung der wünschenswertheste Zustand wäre, zum Mittelpunkte zu machen, und den Versuch zu wagen, alle übrigen Nationalitäten gleichzeitig und gleichmässig zu derselben herüberzuführen.

Massgebend für die Wahl könnte aber mehr als Eine Rücksicht sein; so entweder der geschichtliche Ausgangspunkt des itzigen Staates; oder die entschieden höhere Gesittigung eines der Bestandtheile; oder die politische Rücksicht, einem benachbarten Staate möglichst ungleich oder aber möglichst verwandt zu sein. Dass jeden Falles die persönliche Abstammung der regierenden Familie nur ein unbedeutendes Moment wäre, ist klar; nöthigen Falles läge eben auch die Aufgabe einer Umwandlung vor.

Auch in Betreff der Verfahrensart, falls das Wagestück wirklich unternommen werden will, ist wenig Besonderes zu bemerken. Es wäre im Wesentlichen das in dem zuletzt besprochenen Falle angerathene, und nur einige wenige Puncte möchten etwa ausdrücklich hervorzuheben sein. — Vorerst müsste gleich von Anfang an positiv und mit allen Mitteln auf die Verbreitung der zur allgemeinen Benützung bestimmten Sprache hingewirkt werden, weil eine durch die Bedürfnisse und die Gelegenheiten des Verkehres hervorgebrachte Ausdehnung derselben hier weit weniger von selbst zu erwarten, und doch ohne diesen ersten Erfolg an die Erreichung weiterer Ziele gar nicht zu denken wäre. Nicht unbemerkt darf dabei freilich bleiben, dass gerade eine solche jähe Aufdrängung einer fremden Sprache ein bedenkliches Unternehmen ist, welches leicht den lebhaftesten Widerstand hervorruft, nicht nur wegen der im Anfange unvermeidlichen sachlichen Schwierigkeiten und Belästigungen im täglichen Leben, sondern weil gerade in dieser Beziehung Vorliebe und Abstammungsgefühl empfindlich verletzt werden. Dass an der Sprachenfrage auch diejenigen Schichten der Bevölkerung Theil nehmen, welche vielleicht durch andere feinere Beziehungen nicht bewegt werden, macht die Sache um so bedenklicher. Leicht mögen Agitatoren diesen Hebel mit Erfolg ansetzen, und es kann das ganze Unternehmen schon an der Einleitung scheitern, die denn doch nicht unterlassen werden mag. — Zweitens ist die eigene Ausbildung der zum gemeinschaftlichen Vorbilde gewählten Nationalität ins Auge zu fassen. Es ist oben schon in anderer Beziehung bemerkt worden, dass eine entschieden höhere Gesittigung ein günstiger Umstand zur Geltendmachung eines Stammes ist. Im vorliegenden Falle wiegt sie aber besonders schwer, theils zur Beseitigung von Vorwürfen, theils weil durch Stärke und Glanz zu ersetzen ist, was an räumlicher und numerischer Verbreitung abgeht. Eine möglichst kräftige Hebung der zum Vereinigungspuncte bestimmten Nationalität in Literatur, Kunst, Lebensweise, kurz in der ganzen Gesittigung wäre somit unerlässliche Bedingung; nur dürfte freilich in den Anfangsstadien keine Vernachtheiligung der übrigen Stämme damit verbunden sein, damit nicht durch Eifersucht und verletztes Rechtsgefühl Widerwillen erzeugt und somit positiv geschadet würde. — Drittens endlich ist zähe Nachhaltigkeit in allen Massregeln, welche für zweckmässig und nothwendig erachtet worden sind, unerlässlich. An

Lust zum Widerstande wird es nicht fehlen; Trägheit und Gleichgültigkeit müssen überwunden werden; zuweilen werden förmliche Rückschläge eintreten. Alle diese Hindernisse wachsen nun ins Vielfache und werden vielleicht unüberwindlich, sobald ein Schwanken bei der Regierung bemerkbar ist und Widerspänstigkeit sich Hoffnung auf Erfolg machen kann, während umgekehrt schon der Versuch einer Widersetzung da unterlassen wird, wo man zum Voraus auf unerschütterliches Beharren glaubt zählen zu müssen.

Wie aber immer das vermittelnde Element gewählt, und welche Verfahrensart eingeschlagen werden möchte, unmöglich kann man sich Täuschungen hingeben über die ungewöhnliche Grösse der Schwierigkeiten. Den Meisten werden sie sogar unüberwindlich dünken, und in den meisten Fällen sie es wirklich auch sein. — Vor Allem liegen dieselben in dem mit Sicherheit zu erwartenden Widerwillen sämmtlicher zu einer Umwandlung bestimmter Bevölkerungen, somit sämmtlicher Stämme mit einziger Ausnahme des zum Mittelpunkte Bestimmten. Wenn das Verlassen der angestammten Sprache und Art unter allen Umständen eine harte Zumuthung und besten Falles ein Werk von langer Dauer ist; so kann die Aufdrängung einer nicht bereits überwiegenden, durch ihre Massenhaftigkeit Eindruck machenden und für den Gebrauch im täglichen Leben offenbaren Nutzen verheissenden Sprache von allen andern Stämmen kaum anders, denn als eine Ungerechtigkeit und Willkür, wo nicht gar als eine Beleidigung aufgenommen werden. Jeder einzelne Stamm wird die Frage, warum denn nicht, wenn einmal eine Aenderung vor sich gehen soll, er als Mittelpunct gewählt worden sei, mit Bitterkeit und Widerstandslust aufwerfen. Statt die guten Eigenschaften der Bevorzugten anzuerkennen wird man ihre angeborenen Fehler betonen und ins Lächerliche oder Verächtliche ziehen; und je grösser die Zahl der im Staate vorhandenen besonderen Stämme ist, für desto unbilliger wird es ausgegeben werden, dass sich so Viele nach Einem umgestalten sollen. So dürfte wenigstens zunächst an Einheit nur ein gemeinschaftlicher Widerwillen gegen das Beabsichtigte erzielt werden. Es ist vielleicht möglich, dass alle diese Schwierigkeiten überwunden werden; allein wahrscheinlich ist es nicht und schon der Versuch schwanger von Gefahren. — Diess ist um so mehr zu bedenken, als eine zweite Unwahrscheinlichkeit des Gelingens darin liegt, dass die nöthige Zeit für ein langes ungestörtes Gebahren nicht gewährgeleistet, ja selbst kaum gehofft werden kann. Ein befriedigendes Ergebniss kann unter keiner Voraussetzung schnell eintreten; es bedarf zu einer solchen allgemeinen Umwandlung besten Falles vieler Jahre. Wie kann nun eine so lange Zeit innerer und äusserer Ruhe angenommen werden? Wenn aber der Staat genöthigt wird, seine Aufmerksamkeit und seine Kraft anderen Zwecken zuzuwenden, so mag auch leicht alles mühesam Gewonnene wieder zerfallen. Davon gar nicht zu reden, dass in schwierigen Zeiten das Fallen-

lassen verhasster Massregeln förmlich zur Bedingung ungewöhnlicher Anstrengungen oder selbst nur der Bewahrung der Ruhe gemacht werden kann. — Endlich ist noch wohl ins Auge zu fassen, dass das ganze Unternehmen nur dann eine Aussicht auf Gelingen haben kann, wenn in allen anderen Beziehungen des Staatslebens Ursache zur Zufriedenheit ist. Falls die Bevölkerung neben der ihre Gewohnheiten und Gefühle auf das tiefste und vielleicht auf das schmerzlichste in Anspruch nehmenden Umgestaltung ihres geistigen Wesens auch noch zu klagen hat über Hintanhaltung positiver oder natürlicher Rechte oder über Vernachlässigung ihrer materiellen Interessen, wenn sie mit schweren Abgaben belastet ist, oder die Regierung durch Unsicherheit, misslungene Versuche und fehlerhafte Richtungen sich in Missachtung gebracht hat: dann wird jene Zumuthung unerträglich bedünken. Einer solchen Regierung räumt das Volk das Recht nicht ein, mit seinem ganzen Wesen nach Willkühr zu schalten, während es vielleicht durch glänzende Erfolge auf anderen Gebieten sich auch in dieser Beziehung hätte fortreissen und durch Dankbarkeit beruhigen lassen. Grosses kann den Menschen nur zugemuthet werden, wenn man Grosses für sie leistet; ein Eingriff in die Nationalität in einer Zeit unglücklicher und an sich schon genugsam missstimmender Leitung der öffentlichen Angelegenheiten ist zu viel auf einmal. Unzweifelhaft soll zu allen Zeiten gut regiert werden, und so, dass die gesammte Bevölkerung zufrieden ist; allein es begibt sich wohl auch Anderes, und nicht einmal immer durch Schuld der Regierung allein. Wenn nun ein unbefangener Staatsmann sich das Geständniss nicht ersparen könnte, dass eben itzt ein Zeitpunkt allgemeiner Befriedigung nicht vorhanden sei und auch ein solcher zunächst nicht erwartet werden könne, so müsste er darin einen mächtigen Abhaltungsgrund gegen Einheitsmassregeln erblicken.

Niemand kann in Abrede ziehen, dass diese Schwierigkeiten ungewöhnlich gross sind, und es ist selbst einem entschlossenen Manne nicht zu verdenken, wenn er vor ihnen zurücktritt. Die ganze Aufgabe mochte unter die möglichen Ziele aufgenommen werden; zu den leicht oder auch nur wahrscheinlich zu erreichenden gehört sie nicht. Es sind in der That in der ganzen Geschichte nur wenige Beispiele ernstlicher Versuche solcher Art vorhanden, und noch wenigere eines günstigen Gelingens [1]).

---

1) Die beiden grössten Fälle schliesslicher Vereinigung vieler verschiedener Stämme zu Einer Nationalität sind das römische Reich und China. Der geschichtliche Hergang im Reiche der Mitte ist uns nicht bekannt, das thatsächliche Ergebniss spricht aber für sich selbst; im römischen Reiche hat der Umwandlungsprocess Jahrhunderte lang gedauert und war erst in der Kaiserzeit vollendet, selbst hier aber nur insoferne, als in den westlichen und nördlichen Provinzen das lateinische Element den Sieg errang, während das griechische in den östlichen Ländern das Bindungsmittel war. — Unter den europäischen Staaten der Neuzeit sind in Oesterreich die thatsächlichen Verhältnisse zur Aufstellung der Aufgabe in schlagendster Weise angethan; auch hat es an wiederholten Versuchen zur Durchführung nicht gefehlt. Bis itzt freilich

Was nun aber, wenn das Unternehmen misslingt, oder auch gar nicht gewagt werden will? Wenn somit entweder die vielen kleineren Stämme sich nicht unter einen gemeinschaftlichen höheren Nenner bringen lassen wollen; oder aber von der Verschmelzung zwar wenigerer aber grosser Völkerschaften verschiedener Nationalität nicht die Rede sein kann, weil jede derselben zu bedeutend ist, als dass ihr Aufgehen in einer anderen verlangt werden könnte? Offenbar ist dann die einzige verständige und durchführbare Politik, die Nationalitäten ungestört in ihrer Besonderheit zu lassen, zu dem Ende geographische Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Stämmen zu ziehen, und innerhalb jedes Gebietes die betreffende Sprache, Sitte, vielleicht Gesetzgebung, als die einzig berechtigte zu behandeln. — Diess Alles aber ohne Hintergedanken und ohne kleinliche Quälereien, welche im Grossen keinen Nutzen schaffen und doch Misstrauen und Erbitterung unterhalten. Ohne Zweifel ist ein solches Nebeneinanderbestehen weit entfernt von einem Staatsideale; allein es ist besser die daraus entstehenden Unvollkommenheiten zu ertragen, als die Gefahr eines grossen inneren Missvergnügens, vielleicht selbst erbitterter Aufstände ganzer Theile des Staates zu laufen. Vielleicht ist in einem solchen Falle eine wohlberechnete Personalunion das nützlichste, weil das naturgemässe Verhältniss, und kommt dann das Princip der Nationalität so zur Anerkennung.

---

ohne glücklichen Erfolg, und erst itzt wieder (1861) ist ein grosser Anlauf als gescheitert zu betrachten, ja er hat in das Gegentheil umgeschlagen. Jeder Besonnene musste vom ersten Anfange an das Unternehmen einer vollständigen Reichseinheit, und was damit, wenn gleich in verdeckterer Weise, zusammenhing, einer gemeinsamen Nationalität auf deutscher Grundlage als ein höchst gewagtes betrachten, welches nur bei besonders glücklichen äusseren Verhältnissen und bei richtigster Leitung ein gutes Ende finden konnte. Nun fehlte es aber an Beidem. Schwere innere Verwicklungen und Lasten verursachten Missstimmung, welche zum Nachtheile des Einheitsgedankens ausgebeutet wurden; ein unglücklicher Krieg nahm die Kräfte in Anspruch und schwächte den Glauben an die Macht und an die Handlungsfähigkeit der Regierung; Vorbereitungen auf neu bevorstehende Kämpfe raubten die Zeit zur Durchführung und nöthigten sogar zu unmittelbaren Rückschritten. Allein neben her ging auch vom Beginne an eine verkehrte Handhabung der nöthigen Massregeln. Wenn das deutsche Element zu Grunde gelegt werden wollte, so musste es mit allen Mitteln in sich gestärkt und gehoben, zu dem Ende aber mit dem grossen Stocke dieser Nationalität in engste Berührung gesetzt und ihm alle Möglichkeit einer Kräftigung und Ausbildung durch die weiter vorgeschrittenen Theile des Stammes gewährt werden. Das seit Jahrhunderten verkümmerte und zurückgebliebene österreichische Deutschthum konnte nicht für sich allein die slavischen, romanischen und magyarischen Stämme geistig beherrschen und allmälig absorbiren. Einer vollen Ziehung der Schleussen, welche ein gewaltiges Einströmen von Gesittigung und Bildungsmitteln veranlasst hätte, trat nun aber kirchlicher Fanatismus und beschränkte Selbstzufriedenheit entgegen; und schon aus diesem Grunde war ein Gelingen unmöglich.

B. Justiz-Politik.

1.

Die Abfassung der Rechtsgesetze.

Ein Bruchstück.

Die nachstehende Abhandlung ist ein Bruchstück; nicht etwa weil der zunächst behandelte Gegenstand nur theilweise erörtert wäre, sondern weil das hier Mitgetheilte ursprünglich nur ein Bestandtheil eines weit grösseren Ganzen ist. Schon vor einer Reihe von Jahren hatte ich die Bearbeitung eines vollständigen Systemes der Justiz-Politik beabsichtigt, und war auch bereits ziemlich weit in der Durchführung gekommen, als sich andere Geschäfte dazwischen schoben und neue schriftstellerische Unternehmungen mehr anzogen. Innere und äussere Gründe hindern mich nun zwar, den verlassenen Plan wieder aufzunehmen; dagegen will es mir nicht unnützlich bedünken, wenn ich einen bereits vollständig beendigten Theil der Aufgabe veröffentliche, nämlich die Beantwortung der Frage: auf welche Weise ein Staat hoffen kann zu einer guten Rechtsgesetzgebung zu gelangen, und welche Massregeln überhaupt bei der Entwerfung von Rechtsgesetzen zu ergreifen sind? Meines Wissens wenigstens ist dieser wichtige Gegenstand noch niemals in seinem ganzen Umfange, namentlich auch mit gehöriger Berücksichtigung der verschiedenen Staatsformen und der aus ihnen für die Gesetzgebung entspringenden formellen Bedingungen besprochen worden[1];

---

1) Die den Gegenstand behandelnden Schriften leiden zum grossen Theile an einer unklaren Vermischung zweier wesentlich verschiedener Aufgaben, nämlich der Erörterung der Grundsätze über den wünschenswerthen sachlichen Inhalt einer Rechtsgesetzgebung, und der Feststellung der Regeln für eine zweckmässige Behandlung der Ausarbeitung und weiteren formellen Zustandebringung, d. h. der Gesetzgebungs-Wissenschaft und der Gesetzgebungs-Kunst. Dass auch der erstgenannte Gegenstand ein berechtigter und wichtiger Vorwurf für eine wissenschaftliche Untersuchung ist, versteht sich allerdings von selbst, wenn schon die frühere Auffassung, welche nach rein vernunftmässigen Rechtsregeln ohne alle Berücksichtigung des besonderen Volksthümlichen und Geschichtlichen strebte, itzt wohl allgemein verlassen sein mag. Auch unterliegt es keinem Zweifel, dass eine umfassende Arbeit sowohl eine Untersuchung über den Inhalt, als eine Feststellung des formellen Verfahrens in sich begreifen kann. Allein die beiden Aufgaben müssen, wenn nicht Verwirrung und vielleicht Unvollständigkeit entstehen soll, scharf getrennt gehalten werden; und eine besondere Erörterung der Gesetz-



und doch lassen sich Einseitigkeiten und selbst Irrthümmer nur dann vermeiden, wenn einer Seits die verschiedenen äusseren Bedingungen, unter

---

gebungskunst ist in alle Wege möglich, da der Inhalt des Rechtsgesetzes von keinem Einflusse auf die zweckmässigste Art der formellen Zustandebringung ist. — Jedoch auch abgesehen von diesem Mangel einer klaren Auffassung und Behandlung des Gegenstandes, ist wenig Gutes von der Mehrzahl der Schriften über die Abfassung der Gesetze zu sagen. Sie sind fast alle unbedeutend und oberflächlich, wie sich aus nachstehender Aufzählung derselben ergeben wird.

Filangieri, G., La scienza della leggislazione. Nap., 1780.

Das bekannte und zu seiner Zeit viel gelesene und gerühmte Werk beschäftigt sich bekanntlich nur zum geringsten Theile mit der Gesetzgebungswissenschaft i. e. S., sondern ist in der Hauptsache ein System des philosophischen Staatsrechtes und der Politik. Es enthält jedoch das erste Buch eine Abhandlung über die Gesetze im Allgemeinen und über ihr richtiges Verhältniss zu den Bedürfnissen und Eigenschaften der Völker. Wie richtig und wie tief eindringend diese Bemerkungen sind, kommt hier nicht weiter in Betracht, da sie jeden Falles den Inhalt der Gesetze betreffen und nicht die Kunst ihrer Herstellung. Diese wird, abgesehen von einigen anderweitigen gelegenheitlich eingestreuten Bemerkungen, höchstens berührt in dem kurzen 8ten Kapitel, in welchem der Vorschlag gemacht ist, eine „Gesetzes-Censur" als stehende Behörde einzuführen, und dieser die Sorge dafür zu übertragen, dass die Gesetze nicht veralten und überhaupt den Forderungen des Volkes entsprechen. Der, an sich kaum eine Ausführung gestattende, wenigstens kaum einen Erfolg in Aussicht stellende, Gedanke ist jeden Falles nur ganz kurz angedeutet und die vorgeschlagene Einrichtung in unsicherem Nebel gelassen.

Schlosser, Briefe über die Gesetzgebung überhaupt, und den Entwurf des preussischen Gesetzbuches insbesondere. Frankf., 1789.

Ein in manchfacher Beziehung merkwürdiges Buch, welches sichtbar grossen Einfluss auf Savigny's spätere mit allerdings mehr Methode und Umsicht ausgesprochene Ansicht von Gesetzgebung und Natur des Rechtes ausgeübt hat. Der Verf. tritt auf gegen den Dünkel der Aufklärung und des Besserseins, welcher sich in der zweiten Hälfte des 18ten Jahrhunderts breit machte, und als dessen Vertreter er namentlich Filangieri vorführt, und ist theils der Ansicht, dass überhaupt Gesetze weder nach Belieben noch auch nach angeblichem Naturrechte entworfen werden können, sondern nur eine Bestimmung der Volksmeinung über Recht und Unrecht seien, theils aber erachtet er insbesondere seine Zeit für unreif zur Gesetzgebung. Letzteres aus zwei Gründen. Einmal, weil die Rechte der Fürsten und Völker keineswegs gegenseitig festgesetzt seien, vielmehr die erstern unter dem Vorwande des Gemeinwohles in alle Rechte der Einzelnen willkürlich eingreifen; ein Zustand, in welchem eine Undeutlichkeit des Rechtes ein Glück sei. Zweitens, weil über die Grundsätze der Regierungskunst (namentlich der Volkswirthschaftspflege) noch grösste Meinungsverschiedenheit herrsche, die Lösung dieser Fragen aber auf viele Theile der Gesetzgebung von dem wesentlichsten Einflusse sei. Seine schliessliche Meinung ist demgemäss, dass zunächst nur ein authentischer Commentar zur Beseitigung von Controversen zulässig sei, überhaupt aber und zu jeder Zeit nur das Civilgesetz eine beständige Feststellung zulasse, dagegen die Regierungsrechte, worunter das Strafrecht, veränderlich seien und nur als Befehle und Verordnungen erscheinen können. Die besonderen Bemerkungen über das preussische Recht sind scharfsinnig, wenn vielleicht auch nicht alle richtig. Das Ganze aber ist ein Beweis grosser geistiger Selbstständigkeit, und gar manche itzt allgemein angenommene Gedanken über Recht und Gesetz sind hier zuerst ausgesprochen, wenn schon zum Theile noch roh und einseitig.

Bergk, J. A., Die Theorie der Gesetzgebung. Meissen, 1802.

Eine Reihe von ziemlich aphoristischen kleinen Abhandlungen aus dem Gebiete der Rechtsphilosophie, welche sich nicht auf die formelle Abfassung von Gesetzen erstrecken.

Zachariä, K. S., Die Wissenschaft der Gesetzgebung. Als Einleitung zu einem allgemeinen Gesetzbuche. Lpzg., 1806.

Ein völlig missrathenes Buch, das über seinen eigentlichen Gegenstand so gut wie gar nichts, sonst aber über allgemeine Rechts- und Staatsbegriffe mancherlei, zum Theile geistreiches, allein ohne bestimmte Ordnung und ohne ersichtliches System vorbringt. Kaum möchte Jemand aus diesem Versuche Hoffnungen haben schöpfen können, wie solche die späteren Leistungen des Verf.'s verwirklichten. — Eine Frucht gereifteren Denkens und Wissens sind die betreffenden Abschnitte in den „Vierzig Büchern des Staates" (Buch 20, Hptst. 3 und 4, der 2ten Aufl.,) in welchen manche treffende Bemerkungen und Rathschläge enthalten sind, aber

welchen Rechtsgesetze zu Stande zu kommen haben, sämmtlich ins Auge gefasst, anderer Seits alle Arten von Rechtsgesetzen in ihrer Eigenthüm-

---

freilich mehr nur als Andeutungen und ohne Bemühung einer systematischen Vollständigkeit, wie diess der Verfasser in dem merkwürdigen aber zu grossen Ausstellungen Anlass gebenden Werke zu thun liebt.

Beck, J. S., Grundzüge der Gesetzgebung. Lpzg., 1806. I. II.

System der Rechtsphilosophie, ohne alle Berücksichtigung der Gesetzgebungspolitik. Das Werk verdiente übrigens seinem Inhalte nach mehr in Erinnerung und Gebrauch zu sein.

Schrader, E., Die prätorischen Edicte der Römer auf unsere Verhältnisse übertragen, ein Hauptmittel unser Recht allmälich gut und volksmässig zu bilden. Weim., 1815.

Ein von schwachem Urtheile zeugender Vorschlag, durch eine Art von beständiger Gesetzgebungs-Commission erläuternde, ergänzende und selbst abändernde Gemein-Bescheide abfassen zu lassen, diese sodann von Zeit zu Zeit, etwa je nach zehn Jahren, zu sammeln und zu ordnen, und auf diese Weise die Fortbildung des Rechtes in Einklang zu erhalten mit den Bedürfnissen des Lebens und mit neu auftauchenden Fragen. Hierdurch sollen die Nachtheile (!) vermieden werden, welche sich aus einer feststehenden Rechtsgesetzgebung und namentlich aus jeder Codification ergeben. — Dass bei diesem, in allen Einzelheiten ausgeführten, Plane eine der Hauptforderungen an eine gute Rechtsgesetzgebung, Sicherheit und Festigkeit, ganz verloren ginge, bedarf wohl eben so wenig eines Beweises, als dass er in einem constitutionellen Staate schon aus formalen Gründen völlig unzulässig ist.

Bentham, J., Works. Publ. by J. Bowring. I—XI. Edinb., 1843.

Es wäre in der That Undankbarkeit, bei der Erörterung der Frage über die Verbesserung der Gesetze die Bemühungen Bentham's nicht ausdrücklich anzuerkennen. Waren dieselben auch zunächst auf die Verbesserungen seiner vaterländischen Gesetze gerichtet, so hat er doch bei den unzähligen Aufforderungen, Kritiken, eigenen Versuchen zu diesem Zwecke die allgemeinen Erwägungen vorzugsweise geltend gemacht. Es ist wahr, seine Grundansicht über das Recht ist eine unrichtige und selbst flache; es ist nicht zu läugnen, dass sich gegen seine eigenen Verbesserungs-Plane in formeller und sachlicher Beziehung Vieles und Bedeutendes einwenden lässt, ja dass sie zuweilen ins Abentheuerliche und Absurde verlaufen; es ist endlich zu bedauern, dass er in seinen Angriffen auf wirkliche oder vermeintliche Gegner bis zum Widersinnigen ungerecht war, und z. B. die englischen Rechtsgelehrten, Richter sowohl als Anwälte, nur als eine Bande von herzlosen Betrügern darstellt, welche in der Schlechtigkeit des Rechtszustandes Gewinn suchen: es ist daher begreiflich, dass er wenig ausrichtete, und es ist nicht zu bedauern, dass England seine Gesetze nicht nach B.'s Plan umänderte. Allein eben so wenig darf vergessen oder geläugnet werden, dass in seinen Schriften eine Menge der geistreichsten, scharfsinnigsten Gedanken über Gesetzgebung, und namentlich über Umgestaltung, Vereinfachung, allgemeine Zugänglichkeit enthalten sind; dass die völlige Freiheit des Mannes von allem Auctoritäts-Glauben auch Andern nothwendig die Augen über eine Menge von gedankenlos angenommenen Vorurtheilen und Unrichtigkeiten öffnen muss; und dass seine von menschlichem Scharfsinne noch nicht übertroffene, wenn freilich in ihrer Unerschrockenheit nicht selten von einem falschen Ausgangspunkte zu haarsträubenden Schlussfolgen gelangende Logik auch den nicht Ueberzeugten zum ernstlichen Nachdenken nöthigt. — Es ist völlig unmöglich, die Stellen alle anzuführen, in welchen Bentham der Law Reform das Wort im Einzelnen oder im Gesammten redet; sie laufen durch alle seine Werke durch. Als hauptsächlichste Vorrathshäuser mögen jedoch nachstehende Schriften betrachtet werden:

Essay on the influence of Time and Place in matters of Legislation. (In der englischen Gesammtausgabe, Bd. I, S. 169; in der brüssler Sammlung der französischen Bearbeitungen, Bd. I, S. 281 fg.)

Nomography, or the art of inditing Laws. — Appendix. Logical arrangements. (Works, Bd. III, S. 231 fg.)

Essay on the promulgation of Laws and the reasons thereof, with specimen of a Penal Code. (Works, Bd. I, 267 fg; brüss. Sammlung der „Oeuvres", Bd. I, S. 267 fg.)

Trust versus Ahurst; or Law as it is, contrasted with what it is said to be. (Works, Bd. V, S. 231 fg.)

A general view of a complete Code of Laws. (Works, Bd. III, S. 355 fg.; Oeuvres, Bd. I, S. 303 fg.)

Pannomial fragments. (Works, Bd. III, S. 310 fg.)

Papers rel. to Codification and public Instruction. (Works, Bd. IV, S. 451 fg.)

Codification Proposal. (Works, Bd. IV, S. 533 fg.; Oeuvres, Bd. III, S. 87 fg.)

lichkeit erwogen werden. Ich bin nicht so eitel, mir einzubilden, dass ich die Aufgabe vollständig gelöst habe, aber einen Beitrag zu ihrer Erreichung glaube ich allerdings zu liefern.

Justice and Codification Petitions. (Works, Bd. V, S. 535 fg.)

Ausserdem ist in den zahlreichen Schriften über das Strafrecht und dem, in manchen Beziehungen freilich ungeheuerlichen „Constitutional Code" noch sehr Vieles in die Gesetzgebungskunst Einschlagende zu finden. Vgl. meine Abhandlung: J. Bentham und seine Bedeutung für die Staatswissenschaften, in der Geschichte und Literatur der St.W., Bd. III, S. 593 fg.

Scheurlen, K., Ueber die Abfassung von Gesetzbüchern, insbesondere einer bürgerlichen Processordnung für Württemberg. Tüb., 1834.

Bei weitem dem grössten Theile nach Vorschläge zu einer Civil-Processordnung für Württemberg mit ausschliesslicher Berücksichtigung der Rechtszustände dieses Landes. Selbst die anscheinend allgemeinen Vorschläge haben stillschweigend immer diesen Hintergrund. Im Uebrigen Bemerkungen von praktischer Verständigkeit und nüchterner Beschränkung auf das wahrscheinlich zu Erreichende, ohne gelehrten Apparat oder tieferes Eingehen in Streitfragen.

Symonds, A., The mechanics of Law-making. Lond., 1835, 8.

Ein unbedeutendes Buch, dessen wesentlicher Gegenstand die Verbesserung der englischen Parliamentsacten ist, das sich aber weder zu allgemeinen theoretischen Ansichten über Gesetz und Gesetzgebungskunst erhebt, noch auf der andern Seite mit praktischem Sinne das Verfahren in England im Einzelnen zu fassen und zu verbessern weiss. Die Hauptsache sind Regeln zur Vermeidung überflüssiger Worte und Sätze, und es werden dieselben mit grösster Breite an einigen Parl.Acten durchgeführt. Ein Verzeichniss der zu vermeidenden Worte ist beigefügt. Manches ist geradezu abgeschmackt, so z. B. die Vorschläge zu Inhaltsverzeichniss, Register u. s. w. jedes Gesetzes, ferner zur Erlassung einer eigenen Auslegungs-Akte. Das Gute ist von Bentham, (den der Verf. aber gar nicht erwähnt;) allein nur ein Minimum von dessen Reichthum ist genommen.

Tellkampf, J. F., Ueber Verbesserung des Rechtszustandes in den deutschen Staaten. Berl., 1835.

Ausser einer Schilderung der Verbesserungsbedürftigkeit des deutschen Rechtszustandes giebt der Verf. einen Vorschlag zum Besten, wie eine stehende Gesetzgebungs-Commission in jedem deutschen Lande mit vollkommener Selbstständigkeit die Ungewissheiten und Lücken des Rechtes durch Erlassung einzelner Vorschriften verbessern könne. Weder gründliche Arbeit noch ausführbarer Gedanke.

Gerstäcker, C. F. W., Systematische Darstellung der Gesetzgebungskunst, sowohl nach ihren allgemeinen Principien, als nach den jedem ihrer Haupttheile . . . eigenthümlichen Grundsätzen. I—IV. Frankf., 1837/40.

Der Titel ist durchaus falsch, indem von Gesetzgebungskunst so gut wie gar nicht die Rede ist in dem ganzen Werke. Dasselbe ist vielmehr als eine Encyklopädie der Rechts- und der Staats-Wissenschaften zu bezeichnen, mit mancherlei, zum Theile wunderlichen Abschweifungen, und einer grotesken Mischung von Pedanterie und Anlauf zu geistreichen Bemerkungen. Weder für die Wissenschaft noch für das Leben von irgend einer Bedeutung.

Kitka, J., Ueber das Verfahren bei Abfassung der Gesetzbücher überhaupt und der Strafgesetzbücher insbesondere. Brünn, 1838.

Eine sehr tüchtige, auf eigene Erfahrungen gegründete Arbeit. Sie zerfällt in zwei ungleiche Hälften. Die eine, hier nicht weiter in Betracht kommende, enthält Erörterungen über den Inhalt eines Strafgesetzbuches; die andere dagegen giebt Regeln über die formelle Behandlung des Gesetzgebungsgeschäftes. Diese Anweisung ist im Ganzen richtig und verständig, wenn gleich zuweilen mit zu enger Beziehung auf besondere österreichische Einrichtungen und Zustände.

Penal Code prepared by the Indian Law Commissioners and published by command of the Governor General in Council. Ord. by the H. of C. to be printed 8 Aug. 1838. fol.

Es ist diess das merkwürdige von dem Geschichtschreiber Macaulay in Indien ausgearbeitete Strafgesetzbuch, (welches freilich nicht eingeführt wurde.) Für die Gesetzgebungspolitik hat es eine mehrfache Bedeutung. Zunächst enthält das Werk in dem Einleitungs-Berichte sehr beachtenswerthe Bemerkungen über richtige formelle Fassung der Gesetze, sowie über später etwa nöthig werdende Aenderungen und Zusätze. Sodann ist in dem Gesetzbuche selbst durchgehends der dem Verf. eigenthümliche Gedanke durchgeführt, den Artikeln Beispiele zur Erklärung (illustrations) beizufügen. Endlich sind vortreffliche Motive beigefügt. In wie ferne

das Gesetzbuch für Indien anwendbar gewesen wäre, mag allerdings sehr zweifelhaft sein; allein für den Theoretiker ist es eine höchst bedeutende, leider wie es scheint auf dem Festlande fast unbekannt gebliebene, Arbeit.

Purgold, F., Die Gesetzgebungswissenschaft, in Entwicklung der für den Entwurf eines neuen, namentlich deutschen, Gesetzbuchs sich ergebenden Grundsätze. Darmst., 1840.

Eine rechtsphilosophische Abhandlung über die Einführung des allgemeinen Vernunftsrechtes in die Wirklichkeit durch Gesetzgebung; sehr abstract gehalten und auch die allgemeinsten Sätze nicht überschreitend. Von der formellen Gesetzgebungskunst ist gar nicht die Rede, somit die Schrift für den vorliegenden Zweck ohne alle Bedeutung.

Gesetzgebungswissenschaft und Gesetzgebungskunst, von Günther, in Weiske's Rechtslexicon, Bd. IV. (1843), S. 755—768.

Dem Verf. zerfällt die Gesetzgebungswissenschaft in G.-Politik, welche den Stoff herbeischafft, und in G.-Kunst, d. h. die Fertigkeit einer guten innern und äussern Darstellung. Es werden einzelne, aber sehr spärliche, sich in ganz allgemeinen Abstractionen haltende und doch nicht tief in das Wesen der Sache eindringende Regeln für beide Theile gegeben; ausserdem einige besondere die formelle Abfassung der Gesetze betreffende Sätze aufgestellt. Die Darstellung ist zu schwerfällig für eine kurze Uebersicht, nicht eingehend genug für eine Brauchbarkeit im Leben.

Geib, G., Die Reform des deutschen Rechtslebens. Leipz., 1848.

Die Hauptaufgabe des gutgeschriebenen Buches ist die Nachweisung des Bedürfnisses allgemeiner Gesetzbücher für ganz Deutschland; doch beschäftigt sich eine der Abhandlungen mit der Redaction derselben insbesondere. Der Hauptgegenstand der Erörterung ist jedoch nicht das Verfahren, sondern die Bestimmung der nöthigen Eigenschaften der Mitglieder einer GesetzgebungsCommission, und die Zurückführung der Mitwirkung von Ständeversammlungen auf ein nützliches und mögliches Mass.

Vening-Meinenz, Sj. A., Geschiedniss der staatsregtlijke bepalingen betrekkelijk de Vervardiging van Wetten. Amst., 1856. 8.

Hauptsächlich geschichtlichen Inhaltes, nämlich Geschichte der Gesetzgebung von den ältesten bis auf die neuesten Zeiten, mit Beschränkung der letztern jedoch auf England, Frankreich, Deutschland und Holland. Nur der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit Regeln über die zweckmässige Abfassung von Gesetzen. Das Gegebene ist kurz aber verständig; eine gute Erstlingsarbeit.

Rousset, G., De la Rédaction et de la Codification rationelle des lois. Par., 1858.

Ein beachtenswerthes Buch, welches viele feine Bemerkungen enthält, dessen Titel aber doch mehr verspricht, als es leistet. Einer Seits wird ausführlich Mehreres (und wohl nicht immer richtig) besprochen, was mit dem Gegenstande eigentlich nichts zu thun hat, nämlich theils der allgemeine Begriff von Recht und Gesetz, theils die angebliche Nichtigkeit und Unbrauchbarkeit eines blossen Gewohnheitsrechtes, theils endlich die Zweckmässigkeit einer Codification überhaupt. Anderer Seits sind nur einzelne Theile der Gesetzesarbeit erörtert, nämlich die Bekanntmachung der Motive, die Aufstellung von Begriffsbestimmungen und endlich die wörtliche Formulirung der verschiedenen Arten von Vorschriften. Es ist also wohl ein nennenswerther Beitrag zur Gesetzgebungspolitik, allein eben nur ein Beitrag.



Einleitung.

Von Rechtsquellen und insbesondere von Gesetzen.

§ 1.

Die Arten der Rechtsquellen.

Unzweifelhaft ist die Grundbedingung einer tüchtigen Leistung der Rechtspflege des Staates eine richtige Beschaffenheit der das Recht erzeugenden Kräfte, d. h. der Rechtsquellen. Diese können möglicherweise in sich falsch organisirt und ihrer Aufgabe nicht gewachsen oder in ihrer freien Thätigkeit gehemmt sein, oder endlich, falls ihrer mehrere sind, unter sich in falschen Verhältnissen stehen. Im ersten Falle wird ein in Form oder Inhalt schlechtes Recht erzeugt; im zweiten dem Bedürfnisse gar nicht oder nicht rechtzeitig entsprochen, und drittens entsteht Verwirrung und Widerspruch. Es ist somit mit der Ordnung der Rechtsquellen selbst die erste sachliche Aufgabe der Justiz-Politik.

Um nun aber hierin mit Sicherheit und Umsicht vorzugehen, ist vor Allem eine genaue Einsicht in das Wesen und die innere Begründung der verschiedenen Arten von Rechtsquellen, in deren Verhältniss zu einander, und in die jeder derselben beiwohnenden Eigenschaften zu einer tüchtigen Rechtserzeugung nothwendig. Die beiden ersten Fragen sind von der Rechtswissenschaft i. e. S., für welche sie ebenfalls von grosser Bedeutung sind, längst gründlich erwogen, und namentlich noch in jüngerer Zeit der Gegenstand geistreicher Erörterungen gewesen. Es wird also genügen, hier nur das Ergebniss der Lehre in klares Bewusstsein zu bringen. Selbstständiger ist zu verfahren in Beantwortung der gemeinhin vernachlässigten Frage nach den Eigenschaften der verschiedenen Quellen zur Rechtsschaffung.

Zunächst denn von den verschiedenen Arten der Rechtsquellen und von ihrer inneren Begründung.

Es ist das grosse Verdienst der deutschen geschichtlichen Rechtsgelehrten die Unhaltbarkeit der Annahme nachgewiesen zu haben, welche alles positive Recht im Staate lediglich als hervorgehend aus der gesetzgebenden Gewalt

des Staates oder wenigstens nur durch deren Billigung verbindlich werdend betrachtet, und den Inhalt dieses Rechtes völlig in das Belieben der Staatsgewalt stellte. Mit tieferer Auffassung der sittlichen Natur des Menschen und des äusseren Bedürfnisses ist das thatsächliche besondere Leben eines jeden Volkes als der Gegenstand, das allgemeine Rechtsbewusstsein desselben aber als die Quelle seines Rechtes erkannt, und sind daraus Folgerungen für die ursprüngliche Gültigkeit des Volksrechtes, für die rechterzeugende Kraft der wissenschaftlichen Erörterung und für die Nothwendigkeit einer Nationalität des Rechtes gezogen worden [1]).

Dennoch ist ein unbedingtes Anschliessen an die Sätze der geschichtlichen Schule nicht möglich. Nicht sogleich nämlich wurde von ihr in dem Kampfe gegen eine falsche und geistlose Auffassung die ganze Wahrheit erfasst. Vielmehr leidet ihre Lehre selbst noch an mehr als Einem wesentlichen Fehler, welche auf Leben und Wissenschaft nachtheilig wirken.

Einmal geht sie der Entstehung des Rechtes und, was damit innigst zusammenhängt, der Ursache seiner Zwangskraft nicht nach bis auf den letzten Grund, sondern begnügt sich bei jener Frage mit einer unklaren mystischen Vorstellung, bei der zweiten sogar mit einer handgreiflich unrichtigen Annahme. Das in der Ueberzeugung des Volkes bestehende Recht ist ihr nämlich eine ungewollte, naturwüchsige Erscheinung, gleich etwa der Sprache, von dem sich kein weiterer Grund nachweisen lässt, und für dessen Inhalt kein Beurtheilungsmassstab vorliegt, das also anzunehmen ist, wie es eben besteht. Die zwingende Kraft des Volksrechtes aber ist ihr nur eine Folge der allgemeinen Uebereinstimmung über seinen Inhalt. — Hier ist nun aber vielmehr das Richtige, dass die mehr oder weniger entwickelte Volksüberzeugung vom Bestehen gewisser Rechtssätze keineswegs ein unerklärlicher und als Thatsache anzuerkennender Zustand ist; sondern dass sie vielmehr im letzten Grunde auf dem bei allen Menschen gleichen Begriffe der Gerechtigkeit, des an und für sich Nothwendigen im Zusammensein vernünftiger und ihre Lebenszwecke verfolgender Menschen ruht. Dieser Begriff kommt allerdings nur in dem Medium der Nationalität, der Sitte

1) Es wird genügen, über diese vielbesprochenen Streitfragen auf die Hauptschriften zu verweisen, also auf: Savigny, Vom Berufe unserer Zeit für Gesetzgebung, 2te Aufl. Heidlg. 1828; dessen System des Röm. Rechts, Bd. I., S. 31 fg.; Puchta, Das Gewohnheitsrecht. Erl., 1828—37, I. II.; dessen Pandecten, 2te Ausg., S. 16 fg.; Wächter, Handbuch des in Württemberg geltenden Privatrechtes. Stuttg., 1842, Bd. II., 1. S. 17 fg.; Beseler, Volksrecht und Juristentheil. Lpz., 1843. — Als Hauptvertreter der gegenseitigen Ansicht, welche das Recht lediglich aus dem Willen des Staates entstehen lässt, demselben keine nationelle Grundlage giebt, sondern es lediglich einem allgemeinen Grundsatze anpassen will, mag dagegen J. Bentham betrachtet werden. Schon das Bestreben seines Lebens, und sein öffentlich ausgesprochenes Anerbieten, für alle Völker, wenn sie sich nur zu freisinnigen Ansichten bekennen, „für Russland, Spanien und Marocco", Ein gemeinschaftliches, das ganze Rechtsgebiet umfassendes Gesetzbuch anzufertigen, sind Zeuge dessen. Näheres namentlich in dessen Papers on Codification, und in dem Codification Proposal, im 4ten Bande seiner von Bowring gesammelten Werke.



und der äusseren Bedürfnisse jedes einzelnen Volkes zur Erscheinung, und wird hierdurch eigenthümlich nach Inhalt und Form gestaltet; es ist ganz richtig, dass die Rechtsauffassung eines jeden Stammes nur ein Stück von seiner Gesammt-Lebensansicht ist: allein der innerste Kern ist überall derselbe, weil er überall auf der menschlichen Natur und auf den menschlichen Bedürfnissen beruht. Somit ist auch ein allgemeiner Anhalt für die Beurtheilung der einzelnen Ausbildung oder Verbildung gegeben. Was aber den richtigen Grund für die allgemeine Gültigkeit eines solchen Volksrechtes auch für Widerstrebende betrifft, so ist derselbe eben in diesem höheren geistigen Gesetze begründet, während eine bloss vielfache gleichförmige Meinung weder in sich, noch am wenigsten für Solche, welche sie nicht theilen, eine zwingende Macht hätte [1]).

Ein zweiter Fehler aber ist die falsche Auffassung der Staatsgesetzgebung als Rechtsquelle. Sie wird lediglich als die, kaum wünschenswerthe, Aufzeichnung und Feststellung des selbstentstandenen Volksrechtes anerkannt, und in ihrer Berechtigung nicht nur unter die rechterzeugende Ueberzeugung des Volkes und deren Ergebniss, das Gewohnheitsrecht, gestellt, («Recht ist vor dem Gesetze»,) sondern nur eben der rechtsbildenden Wissenschaft gegenüber gesetzt [2]). So wenig nun sicherlich eine willkürliche, auf Ansichten, Bedürfnisse und Sitten des Volkes keine Rücksicht nehmende, somit nutzlos und verkehrt ein fremdartiges Recht aufdringende Gesetzgebung wünschenswerth ist: so ist doch die dem Staatswillen als Rechtsquelle gebührende Stellung eine weit höhere und wesentlich verschiedene. Allerdings ist es die unzweifelhafte Aufgabe des Staates, die im Bewusstsein der Einzelnen und der gesellschaftlichen Kreise mehr oder weniger klar vorhandenen Rechtssätze und Rechtsanstalten äusserlich festzustellen und mit einer unwiderstehlichen Vollziehungskraft zu versehen; und in so weit ist denn auch seiner Gesetzgebung keine andere Bedeutung und Stellung anzuweisen, als die oben bezeichnete. Allein keineswegs ist hiermit die ganze Befugniss und Verpflichtung des Staates hinsichtlich des Rechtes erfüllt. Er hat auch selbstständig Recht zu schaffen. Einmal schon ist allseitig zugegeben, dass auf den späteren Stufen einer verwickelteren Gesellschaft und Gesittigung das ursprüngliche Rechtsbewusstsein des Volkes nicht mehr lebendig und umfassend genug sei für das Bedürfniss. Diess nöthigt nun aber eben den Staat zu selbstthätiger und selbstständiger Rechts-

1) Dass der Vorwurf einer unrichtigen Auffassung des letzten Grundes des Rechtes Savigny weit weniger, als manche seiner Anhänger trifft, beweist dessen System, Bd. I, S. 51 fg.

2) Noch weit schroffer, als die deutsche geschichtliche Schule stellt diese Ansicht von der Unterordnung des Gesetzes unter das Volksrecht auf: Comte, Traité de législation, éd. 2, Bd. I, a. a. O., namentlich 289 fg. Ihm zu Folge ist die Sitte die einzige schaffende Kraft; ein geschriebenes Gesetz ist nur eine Beschreibung (déscription) einer Thatsache, welche keine eigenen Gedanken enthalten darf, wenn sie nicht eine Lüge oder eine tyrannische Unterdrückung sein soll.



erzeugung. Und es überschritte in der That die Gränzen einer erlaubten Fiction, wollte man die unübersehbare Gesetzgebung eines gesittigten Staates, namentlich die das bürgerliche und das Process-Recht betreffende, nur als eine logische Entwicklung des ursprünglichen Volksrechtes betrachten. Sodann aber ist es überhaupt ursprüngliche Aufgabe des Staates, zur Bewirkung eines höheren einheitlichen Volkslebens die Widersprüche und das selbstsüchtige Auseinanderlaufen der Zwecke sowohl der Einzelnen als der grösseren gesellschaftlichen Kreise zu beseitigen, ihr Nebeneinandersein und beziehungsweise ihre Unter- und Ueberordnung festzustellen, und zu dem Ende positive und negative Vorschriften zu geben, das heisst Recht zu schaffen. Hier geht also die Gesetzgebung nicht nur zufällig, sondern grundsätzlich gegen das Rechtsbewusstsein der Betreffenden an, schneidet oft tief und schmerzhaft ein, und stellt aus eigener Macht und zu eigenen Zwecken neues Recht auf. Soll nun auch allerdings dieses ebenfalls mit Berücksichtigung der Art und Gewohnheit des Volkes geschehen, so weit es möglich ist: so ist es doch nicht die Hauptrücksicht, und die ganze Thätigkeit der Gesetzgebung hat ihr eigenes, erst mit dem Staate entstandenes, Princip, nämlich das der Einheit und organischen Ordnung. Drittens ist es nicht selten nöthig, ein durch Unklarheit der Schaffenden verwirrt und unrichtig bestimmtes Volks- oder gewillkürtes Recht durch selbstständige neue Sätze zu ordnen [1]). Und endlich ist noch zu bedenken, dass es dem Staate nicht nur erlaubt, sondern dass es selbst sein höchster Ruhm ist, mit richtiger Beobachtung der Merkmale und Verhältnisse für eine von der Volksentwicklung itzt einzuschlagende Richtung zum Voraus, d. h. ehe die Masse sich in Bewegung setzt, die Bahn zu eröffnen und somit das Nothwendige zu erleichtern. Hierzu werden nicht selten auch ganz neue Gesetze nöthig sein, damit aber auch ein im Volksbewusstsein noch keineswegs auch nur dunkel vorhandenes Recht vom Staate selbstständig geschaffen werden. — Sicherlich Gründe genug zur Behauptung, dass in der bisher bekämpften Lehre nicht bloss die Bedeutung der Gesetzgebung für das Recht unterschätzt, sondern dass sie selbst wesentlich unrichtig aufgefasst wird [2]).

---

1) S. Schmid, R., Theorie und Methodik des bürgerlichen Rechtes. Jena, 1848, S. 139 fg.

2) Vgl. Schmid, Theorie, S. 173 fg. Wenn jedoch dieser geistreiche Bekämpfer der historischen Schule so weit geht, dass er, wenn auch nicht in der Begründung so doch im Ergebnisse, in die alte Lehre zurückfällt, und alles positive Recht nur durch die Staatsgesetzgebung entstehen lassen will, weil nur der Staat die Macht zur etwa nöthigen Zwangsdurchsetzung habe: so liegt doch ein offenbares Missverständniss zu Grunde. Nicht die Macht zur Durchsetzung, sondern die Gründung in einer äusseren Auctorität ist das bezeichnende Merkmal des positiven Rechtes. Ob und in welchem Umfange dasselbe durchgesetzt wird, ist eine weitere Frage; und wenn allerdings nur der Staat die in allen Fällen ausreichende Macht hierzu hat, so folgt nur, dass er jedem an sich gültig entstandenen positiven Rechte, z. B. einem Volksrechte oder einem gewillkürten Rechte, seine Macht eben so wohl zu Gute kommen lassen muss, wie seinem eigenen durch Gesetz entstandenen Rechte, nicht aber, dass nur seine Auctorität allein positives Recht schaffen kann.



Als ein dritter Fehler muss es sodann noch erkannt werden, dass die geschichtliche Schule der Rechtsbildung durch die Wissenschaft ein viel zu grosses Feld einräumt. Ist es auch unzweifelhaft, dass nach dem Gesetze der Arbeitstheilung mit der Entwicklung der Volkszustände, und somit des Rechtes, das Bedürfniss einer eigenen Klasse von Rechtsverständigen entsteht; ist es gleich ferner richtig, dass die in den Gerichten des Staates das Recht übenden Sachverständigen in die Lage kommen können, neues Recht zu schaffen, (wovon weiter unten das Nähere): so ist es doch eine nicht zu begründende Annahme, dass die in dem allgemeinen Volkswillen liegende, eine Zwangsgültigkeit für neue Rechtssätze begründende Auctorität übergehe auf die Rechtsgelehrten im Volke, und dass diese durch bloss wissenschaftliche Sätze selbstständig Recht erzeugen. Die Wissenschaft hat nur innere Wahrheit, keine Zwangskraft; und die Ansicht der Sachverständigen ist etwas von dem allgemeinen Volkswillen wesentlich verschiedenes. Die Lehre der Juristen mag die Veranlassung geben zu einem Gewohnheitsrechte, indem sie allmälig die Ueberzeugung des Volkes durchdringt; oder sie mag, noch leichter, den Gerichtsgebrauch bestimmen; endlich mag sie den Staat zu einer Gesetzgebung bewegen: aber an und für sich ist sie kein positives Recht und vermag auch unmittelbar keines zu schaffen.

Wird diesen Bemerkungen Rechnung getragen und damit der richtige Theil der von der geschichtlichen Schule entwickelten Ansicht verbunden, so ergiebt sich, dass zwei hauptsächliche und unmittelbare Rechtsquellen bestehen, welchen sich noch zwei untergeordnete weder nach Umfang ihrer Erzeugungen noch hinsichtlich der inneren Berechtigung in gleicher Linie stehende anschliessen.

Die uranfängliche und unmittelbarste Quelle vieler Rechtssätze und Rechtsanstalten ist die im Volke lebendige Ueberzeugung von der Nothwendigkeit derselben. Schon in den ersten Anfängen der Entwicklung der Völker, sei es dass man sich dieselben noch als Einzelne und als natürlich gebildete gesellschaftliche Kreise denkt, sei es dass man sie alsbald in einem, wenn gleich itzt noch sehr unvollkommenen, Staate lebend annimmt, ist diese Quelle des Rechtes ergiebig; ja ist sie oft lange die einzige, wenigstens vorherrschende. Die Gegenstände solcher Rechtssatzungen können kaum andere sein, als die der täglichen Bedürfnisse und Verhältnisse der Einzelnen und Familien oder der Gesellschaft; den Inhalt aber liefert, unter Einwirkung des dem Menschen eingebornen, freilich in sehr verschiedenen Entwicklungsstufen möglichen, Rechtsbewusstseins, die Sitte, wie sie sich bei jedem einzelnen Volke durch Stammeseigenschaften, climatische Beziehungen, äussere Schicksale, religiösen Glauben, Beschäftigung u. s. w. eigenthümlich ausbildet. Der letzte Grund der Verbindlichkeit dieses durch keine abgesonderte Macht zur Geltung gebrachten und aufrecht erhaltenen Rechtes ist

die Uebereinstimmung mit dem natürlichen Rechtsbegriffe; die Veranlassung der Entstehung ist ein allgemeines Bedürfniss der festen Regelung eines bisher ungeordneten Verhältnisses; die Schaffung geschieht durch die Vereinigung der Ueberzeugungen von der materiellen Richtigkeit eines Satzes; die nothwendige Folge und der äussere Beweis der Gültigkeit endlich ist die allgemeine Uebung der Betheiligten[1]). Diese Quelle von Rechtssätzen ist offen, so lange ein Volk besteht und neben allen anderen möglichen Rechtsquellen; allein sie wird bei allmäliger Befriedigung des Bedürfnisses oder bei grösserer Sicherheit und Leichtigkeit der Anwendung anderer Rechtsgründungsarten im Verlaufe der Zeit immer weniger in Anspruch genommen. Möglicherweise kann auch ein aus dem Leben und dem Bedürfnisse des Volkes nicht ursprünglich entstandenes, und auch nicht durch eine berechtigte Gewalt auferlegtes Recht durch irgend eine äussere Veranlassung zur Kenntniss gebracht und so lange in Uebung erhalten werden, bis die Sitte dasselbe allmälig aufnimmt und sich eine Volksüberzeugung von seiner Brauchbarkeit und Gültigkeit bildet. Auch in diesem Falle aber wird es zum Volksrechte erst durch diese Ueberzeugung; bis dahin kann es nur als gewillkürtes Recht oder aus Irrthum gültig gewesen sein[2]). Die Gültigkeit eines Volks- (Gewohnheits-) Rechtes von der, ausdrücklichen oder stillschweigenden, Billigung der Staatsgewalt grundsätzlich abhängig zu machen, widerspricht dem Begriffe desselben an sich, und ist aus dem ursprünglichen Staatszwecke nicht ableitbar. Dagegen mag allerdings im concreten Staate der Gesetzgeber zum Schutze des von ihm gesetzten Rechtes und zur Beseitigung etwaiger Zweifel über das Bestehen eines angeblichen Gewohn-

1) Bekanntlich ist noch immer Streit unter unsern ersten Rechtslehrern über das Wesen und die Begründung des Gewohnheitsrechtes. Es steht einer Seits Puchta, Savigny, Göschen, anderer Seits Kierulf, Mühlenbruch, Wächter. Non nostrum est, tantas componere lites; daher nur zwei Bemerkungen. — Es ist eine unentschuldbare Willkür, wenn man — mit Puchta, Gew.-Recht, Bd. II, S. 65 fg. — bei der Entstehung des Volksrechtes mit so grosser Geringschätzung auf die „gemeine Meinung des grossen Haufens" herabsieht, und ein Volksrecht theils schon, theils nur durch eine „rationelle, in dem Volksgeiste wurzelnde Ansicht" begründet erkennt. Mag man auch zugeben, dass die Bildung eines Gewohnheitsrechtes nicht etwa die Zustimmung oder wenigstens das Wissen jedes einzelnen, um die Frage gar nicht bekümmerten, Individuums im ganzen Volke voraussetzt, sondern dass schon die Uebereinstimmung zahlreicherer Betheiligter hierzu hinreicht: so ist doch bei einem allgemeinen Volksrechte eine verbreitete Theilnahme schon dem Begriffe nach nothwendig, und jeden Falles die Meinung der grossen Menge das sicherste Merkmal einer rationellen Ansicht. Oder soll etwa ein angeblicher „Volksgeist" der wirklichen gemeinen Meinung vorgezogen werden können? — Wenn aber Andere, z. B. Wächter, Handbuch, Bd. II, 1, S. 33 fg., die längere Uebung und Anwendung als „äusseren Grund der Gültigkeit als Rechtsnorm, als Moment, wodurch der in der rechtlichen Ueberzeugung des Volkes fussende Grundsatz zum geltenden Rechte werde", festhalten: so bleibt ewig die Frage unbeantwortbar: wie aus der Wiederholung einer Thatsache ein Recht entstehen soll? Es erinnert eine solche Erzeugung an die weitverbreitete Mythe, nach welcher die verirrte Prinzessin das silberne Glöcklein stiftete, welches sie im Walde hatte läuten hören.

2) Wenn Beseler, Volksrecht und Juristenrecht, das Gewohnheitsrecht dem Volksrecht gegenüber stellt, darunter aber nur ein aus dem eigenen Volkssinne nicht entstandenes dem Volke äusserlich beigebrachtes Recht versteht: so scheint weder diese Wortanwendung passend, noch der ganze Begriff ein richtiger zu sein.

heitsrechtes diese oder andere Bedingungen durch positive Vorschrift feststellen.

In keinem irgendwie entwickelten Volks- und Staatszustande genügt es aber an dieser Einen Rechtsquelle. Eine zweite, mit der Zeit immer reichlichere und dadurch immer wichtigere ist der als Gesetz förmlich ausgesprochene Willen der Staatsgewalt. Wenn es auch eine allzu enge und bei manchen Staatsgattungen sogar schiefe Auffassung ist, als Staatszweck lediglich nur die Herstellung einer Rechtsordnung zu setzen: so ist allerdings diese Aufgabe immer eine der wesentlichsten jedes Staates. Dass er dabei theils nur förmlich anerkennend, theils ordnend, beschränkend und ergänzend, theils ganz selbstständig handelnd aufzutreten berechtigt und verpflichtet sei, ist oben bereits erörtert. Welches Organ er zu dieser wichtigen Thätigkeit bestimmt, ist in rechtlicher Beziehung gleichgültig, wenn nur die verfassungsmässige Berechtigung nach Umfang und Inhalt unzweifelhaft ist; die verschiedenen Staatsgattungen haben wesentlich verschiedene Einrichtungen nöthig. Weder im Begriffe der Gesetzgebung, noch in dem des Staates liegt die Unmöglichkeit der Uebertragung eines nach Gegenstand oder räumlichem Umfange beschränkten Gesetzgebungsrechtes an besondere, selbst untergeordnete, Organe des Staatswillens [1]). Der Gültigkeitsgrund der Staatsgesetze ist lediglich der Wille der Staatsgewalt; einen allfälligen Widerstand mit ihrer ganzen Macht niederzuhalten und zu beseitigen, ist für sie Recht und Pflicht. Hinsichtlich des Inhaltes ist der Gesetzgeber nur beschränkt durch die Verfassung des Staates und durch die Gränzen der physischen Möglichkeit. Ein Gesetz, welches eine mit der Verfassung unverträgliche Vorschrift giebt, ist rechtlich gar nicht vorhanden und kann also auch kein Recht erzeugen; Aufrechterhaltung durch Gewalt wäre auch nur Thatsache und weiteres Unrecht. Die Anordnung einer physischen Unmöglichkeit ist Widersinn; zu Unmöglichem ist Niemand verpflichtet, also auch Niemand berechtigt. Dagegen ist Beachtung der Sitte und des Volksrechtes für den Gesetzgeber nur eine sittliche und eine politische Aufgabe; wichtige innere und äussere Gründe können eine Abweichung vollkommen rechtfertigen. Eine gehörige Bekanntmachung an Alle, für welche das Gesetz gebietende Rechtsvorschrift sein soll, ist unerlässliche Bedingung der Ausführung, weil der Wille des Gesetzgebers nicht errathen werden kann und darf, nur aber Der, welcher eine Regel kennt, sie zu befolgen vermag.

---

1) Hierher gehören theils das den Verwaltungsbehörden zustehende Recht, Verordnungen innerhalb ihrer Zuständigkeit und ihres Bezirkes zu erlassen, theils förmliche Gemeinbescheide der obersten Gerichte. Nur offenbare Begriffsverwechslung kann (mit Puchta, Gew.-Recht, Bd. II, S. 106) die ersteren zur Autonomie, oder die letzteren zum Gerichtsgebrauche zählen. Eine andere Frage ist, ob und wie weit ein solches untergeordneten Staatsorganen übertragenes, Recht gerade in Staaten mit Volksvertretung zulässig ist. Hierüber s. Wächter, a. a. O. S. 44 fg.



Sehr in den Hintergrund gegen die beiden grossen, bisher besprochenen Rechtsquellen treten die zwei noch übrigen, nämlich der Wille von Privaten und die Bestimmungen der Gerichte. Nicht nur sind sie gegenständlich auf einen weit kleineren Kreis beschränkt, sondern sie haben überhaupt nur ein abgeleitetes Dasein; ja die erstgenannte ist sogar in manchen Staatsarten rechtlich gar nicht möglich, in den andern wenigstens nur zufällig vorhanden. Doch sind sie anzuerkennen, so weit Recht und Thatsachen gehen.

Was zunächst den Willen von Privaten, die Autonomie, betrifft, so ist wohl zu unterscheiden zwischen der unübersehbaren Menge von Bestimmungen, welche die Bürger im Allgemeinen theils durch einseitige Willenserklärungen, theils im Wege des Vertrages innerhalb ihrer Rechtssphären treffen, und zwischen Vorschriften, welche Einzelne mit besonderer Staatserlaubniss abweichend vom allgemeinen Rechte und mit Zwangskraft für Dritte geben. Nur die letzteren sind ein neues Recht, und nur der auf ihre Schaffung gerichtete und dazu berechtigte Willen ist eine Rechtsquelle. Die Bestimmungen ersterer Art sind weder dazu bestimmt, noch im Stande, Rechtssätze zu schaffen; sondern sie ordnen nur Rechtsverhältnisse an, welche zwar wohl für die Betheiligten Verbindlichkeit haben, aber unter den allgemeinen Rechtsregeln stehen. Sie haben sich lediglich innerhalb der Gränzen zu halten, welche die unbedingt gebietenden oder verbietenden Rechte stecken, und selbst die etwa für ein solches Verhältniss, sei es durch Vertrag sei es durch einseitige Willenserklärung, gegebenen Statuten sind nur Verabredungen unter freiwillig Betheiligten, kein Recht für Dritte. Der Staat hat allerdings, wenn er dazu aufgerufen wird, die Pflicht, diese von dem Einzelnwillen ausgehenden Rechtsverhältnisse aufrecht zu erhalten, aber nur weil und so weit sie dem gemeinen Rechte angehören. Verträge namentlich sind somit keine Rechtsquellen, sondern Veranlassungen von Rechtsverhältnissen [1]). Hier sind somit nur die Fälle in Betrachtung zu ziehen, wo Einzelnen oder ganzen Ständen die Befugniss zusteht, über gewisse Verhältnisse neue, d. h. dem allgemein im Staate geltenden Rechte widersprechende, Vorschriften zu geben, welche auch für Dritte gelten. Bei solcher Befugniss ist die Schaffung eigenen Rechtes nicht bloss zufällige Folge, sondern recht eigentlich Absicht; und wenn auch die Zuständigkeit nur eine abgeleitete ist, so ist eine solche Autonomie doch eine eigentliche Rechtsquelle. Ihr letzter Gültigkeitsgrund ist das Zugeständniss des allgemeinen Willens; der nähere des einzelnen Erzeugnisses aber die untadelhaft zu Stande gekommene Willenshandlung des Ermächtigten. Namentlich kann sie nicht als eine blosse Unterart der Staatsgesetzgebung betrachtet werden, da der Staatswillen die wirkliche Ausübung nicht einmal mittelbar veranlasst, und auch der Staat das Erzeugniss niemals als das seinige anerkennt und

1) Vgl. Savigny, System, Bd. I, S. 12 fg.; Wächter, Handbuch, II, 1, S. 50.

vertritt [1]). Beispiele solcher durch Autonomie erzeugten Rechte sind das Privatrecht des Adels, Statuten von Gemeinden, von privilegirten Körperschaften. Die Frage, ob einem Privatwillen eine rechtschaffende Kraft dieser Art beiwohnt, und welche Verhältnisse sie zu bestimmen vermag, ist unter diesen Umständen in jedem einzelnen Falle eine thatsächliche Autonomie, ist immer eine Ausnahme, wird also nicht vermuthet, und kann nur wo und so weit ein darauf gerichtetes Vorrecht zu erweisen ist, beansprucht werden. Ganz unmöglich ist sie in allen denjenigen Staatsgattungen, in welchen der Grundsatz unbedingter Rechtsgleichheit aller Angehörigen gilt; nur schwer vereinbar mit denjenigen, in welchen grundsätzlich neue Rechte nur mit Zustimmung von Volksvertretern entstehen sollen. Ihre Bedeutung ist somit überhaupt, namentlich aber in den Rechtsstaaten der Neuzeit, nur gering und ihr Beitrag zu der gesammten Rechtsordnung ein kleiner.

Um die Bedeutung, welche die Thätigkeit der Gerichte als Rechtsquelle hat, richtig bestimmen zu können, sind vor Allem diejenigen Handlungen derselben auszuscheiden, welche neue Rechtssätze weder feststellen, noch feststellen sollen. Diese sind aber: alle blosse Folgerungen aus bereits bestehendem Rechte bis einschliesslich zur Beseitigung von Antinomieen; die Anwendungen von Gewohnheitsrechten, welche ohne Zuthun der Gerichte sich gebildet haben, und diess zwar auch dann, wenn eine solche Anwendung die erste öffentliche Anerkennung wäre; endlich die von dem Gerichte etwa gegebenen mittelbaren Veranlassungen zur Entstehung von Volksrechten oder Gesetzen. Es bleiben somit thatsächlich nur zwei Möglichkeiten einer unmittelbaren und wahren Rechtsschaffung durch Gerichte: die Ausfüllung von Lücken im bestehenden Rechte, und die Ersetzung eines bestehenden Rechtssatzes durch einen neuen. Von diesen beiden möglichen Thätigkeiten muss denn aber wieder die letztgenannte, als die Befugniss der Gerichte überschreitend und als zu unbemessbarer Rechtsunsicherheit führend, rechtlich verworfen werden. Die Gerichte sind nur zur Ordnung der einzelnen Fälle von Streitigkeiten über das Recht oder von Störungen desselben vom Staate bestellt, somit zur Anwendung des bestehenden Rechtes; nicht aber dürfen sie ihren subjectiven Willen an die Stelle des allgemeinen setzen, noch das selbst aufheben, was sie erhalten sollen. Jede von ihnen versuchte Beseitigung eines wirklich bestehenden Rechtssatzes und Ersetzung desselben durch einen andern ist daher von Anfang an nichtig [2]). Anders ist das Verhältniss bei Ausfüllung von Lücken

---

1) Ueber den Begriff der Autonomie s. Puchta, Gew.-Recht, Bd. I, S. 207 fg., 255 fg.; R. Schmid, Theorie und Methode, S. 234, Note.

2) Wenn angebliche Erfahrungen vom Gegentheile angeführt werden, wie z. B. die allmälige Aufhebung der Carolina durch blossen Gerichtsgebrauch, so liegt eine Verwechslung zu Grunde. Dieses Gesetzbuch ist allmälig in seinen allzuharten Bestimmungen mit dem allgemeinen Rechtsbewusstsein in entschiedenen Widerspruch gekommen, und es wendeten also die Gerichte nur



im Rechte. Die Gerichte haben die Verpflichtung, in jedem ihnen vorgelegten Falle einen Spruch zu geben, und dürfen sich weder mit dem Mangel eines anwendbaren Rechtssatzes entschuldigen, noch die Gesetzgebung um Erlassung eines solchen für das bereits vorliegende einzelne Verhältniss angehen. Also können sie nicht nur, sondern müssen sogar, wo sie in Entscheidung einer bestimmten Frage auf eine wahre Lücke im bestehenden Rechte stossen, diese durch einen selbstgeschaffenen Rechtssatz ausfüllen. Allerdings gilt dieser Satz zunächst nur für den einzelnen Fall; allein da einer Seits dieselben inneren Gründe in allen gleichen Fällen anschlagen, anderer Seits Sicherheit und Gleichförmigkeit des Rechts sowohl allgemeines Bedürfniss als besondere Verpflichtung der Gerichte ist: so muss der einmal geschöpfte und als Recht ausgesprochene Satz als bleibende Norm für den Sprengel des betreffenden Gerichtes stehen bleiben [1]), er wird Gerichtsgebrauch. Ausdehnung auf gleichstehende Sprengel ist zwar nicht Gebot, da diese keine Befehle von Nebengeordneten anzunehmen haben, aber wünschenswerth, und bei innerer Wahrheit des neuen Satzes zu vermuthen; Annahme der Rechtsschöpfung eines höheren Gerichtes für die untergeordneten räthlich und fast sittliche Pflicht zur Abschneidung von Berufungen. So weit, aber auch nur so weit, sind also die Gerichte wahre Rechtsquellen.

Diess die vollständige Aufzählung der möglichen Rechtsquellen. Es ist eben so unrichtig, noch weitere anzunehmen, als sie nicht alle, je in ihrem Kreise, anerkennen zu wollen. Ersteres ist zwar geschehen hinsichtlich der göttlichen, durch die Religionsurkunden vermittelten Gebote, und hinsichtlich des gemeinsamen Willens verschiedener von einander unabhängiger Staaten; Letzteres, in so ferne die Möglichkeit eines Fortbestehens des Volksrechtes neben einer Staatsgesetzgebung für unthunlich erklärt wird. Allein kurzes Nachdenken zeigt die Unrichtigkeit aller dieser Ansichten. — Was die

---

ein unzweifelhaft bestehendes und ohne sie entstandenes Volksrecht an, als sie es als aufgehoben behandelten. Wenn sie nun aber, gezwungen durch die Unthätigkeit der Gesetzgebung, welche nichts an die Stelle des Aufgehobenen setzte, die entstandenen Lücken durch eigene neue Sätze ausfüllten, so war diess ein zweiter für sich bestehender Act ihrer Thätigkeit, zu welchem sie unter den obwaltenden Umständen berechtigt und verpflichtet waren.

1) Die Frage, ob ein Gericht an seine eigenen Rechtsaufstellungen, Präjudizien, gebunden sei, ist keineswegs nur bei der Schaffung neuer eigener Rechtssätze zu beantworten, sondern überhaupt bei allen gerichtlichen Sprüchen, so namentlich bei den einfachen Anwendungen und Auslegungen des bestehenden Rechtes. Unzweifelhaft sprechen sowohl für Bejahung als für Verneinung gewichtige Gründe; und es ist sehr wohl zu begreifen, dass sich bedeutende Stimmen für die Verpflichtung des Richters erklären, je nach seiner neuesten besten Ueberzeugung und nicht nach einem itzt als Irrthum eingesehenen Vorgange zu sprechen. (So z. B. Puchta, Gew.-R. Bd. I, S. 164, Bd. II, S. 16; Savigny, System, Bd. I, S. 149; Wächter, Handbuch, II, 1, S. 42). Allein wo es sich von der Gründung wirklicher Rechtssätze handelt, — und nur hiervon kann an dieser Stelle die Rede sein, — sind die Gründe für das Bestehenbleiben des einmal aufgestellten Rechtes überwiegend, da Gewissheit des Rechtes selbst einer feiner erwogenen Richtigkeit vorgeht. Strenge genommen fehlt sogar dem Gerichte nach einmal geschehener Ausfüllung der Lücke die Befugniss zur Aenderung, welche ja eben durch die Lücke bedingt ist.



göttlichen Willensäusserungen betrifft, so ist, mit einziger Ausnahme der Theokratie, in allen Staatsgattungen ein unmittelbares göttliches Gebot nur auf dem religiösen Gebiete anerkannt, und es sind somit auch Rechtssätze aus dieser Quelle nur dann mit Zwang durchführbar, wenn sie durch eine der Formen des Volksbewusstseins vermittelt und in das weltliche Leben versetzt worden sind. In der Theokratie selbst aber fällt die Aeusserung des göttlichen Willens und der Staatsgesetzgebung völlig zusammen, und ist somit die Aufstellung des ersteren als einer besonderen Rechtsquelle unnöthig. In den Geboten einer Kirchengewalt aber gar eine eigene Rechtsquelle zu erkennen, ist völlige Begriffsverwirrung. Solche Gebote sind lediglich gewillkürtes Recht einer bestimmten Gesellschaft. — Durch gemeinschaftlichen Willen mehrerer Völker kann allerdings Recht entstehen. Allein entweder beruht es auf der inneren Uebereinstimmung ihres Rechtsbewusstseins, oder auf förmlicher vertragsmässiger Uebereinkunft ihrer Organe, der Regierungen. In jenem Falle ist solches Recht lediglich ein Gewohnheitsrecht [1]); in diesem gewillkürtes für die Staaten als Gesammtheiten, und vielleicht Gesetz für die Einzelnen, wenn es ihnen nämlich von ihrer Staatsgewalt als solches bekannt gemacht wird. Also auch hier sind nur bestimmte Fälle der bereits erkannten Rechtsquellen, keine neue Arten dieser letzteren. — Endlich ist der für eine Unverträglichkeit des Volksrechtes mit der Gesetzgebung angegebene Grund [2]), dass die Gestattung mehrerer unabhängiger die Lebensverhältnisse ordnender Kräfte einen den Staat aufhebenden Dualismus erzeugen würde, völlig unrichtig. Es bedarf zur Einheit der Rechtsordnung lediglich nur einer Bestimmung des Verhältnisses der verschiedenen Rechtsquellen zu einander. (S. den nächsten §.) Zurückgedrängt wird das unmittelbare Rechtsbewusstsein des Volkes durch die Staatsgesetzgebung, allein unverträglich sind sie nicht.

Wissenschaftlicher Ordnungssinn hat sich vielfach bemüht, die verschiedenen Rechtsquellen und ihre Erzeugnisse unter sich wieder zusammenzustellen nach dem Masse der Gleichartigkeit oder Verschiedenheit. Man hat so das geschriebene Recht gegenübergestellt dem ungeschriebenen; das unmittelbare Volksrecht dem mittelbaren; das Volksrecht dem Juristenrechte u. s. w. Es haben diese Gruppirungen den Vortheil der Uebersicht; allein eine grössere Bedeutung für Leben und Lehre kömmt ihnen doch nicht zu, da sie das Wesen der einzelnen Quelle nicht ändern können und sollen, und somit auch zu keinem neuen Ergebnisse führen. Eine weitere Erörterung der Sache erscheint somit hier überflüssig, und es mag nur bemerkt sein, dass es für den Zweck der vorliegenden Arbeit passend ist, in den späteren Erörterungen die Entstehung des Rechtes durch

1) Vgl. Savigny, System, Bd. I, S. 32 fg.
2) So z. B. Schmid, Theorie und Methodik, S. 230.

unmittelbare Staatsthätigkeit der durch andere Kräfte vermittelten gegenüber zu stellen. Während nämlich die Politik bei ihren Bemühungen um ein möglichst gutes formelles und materielles Ergebniss bei den letzteren Arten der Rechtszeugung nur mittelbar wirken kann, mag sie vom Staate geradezu das Gewünschte verlangen. Es sind also die Mittel verschieden, somit auch getrennt zu halten.

§ 2.

Verhältniss der Rechtsquellen zu einander.

Dass das Nebeneinanderbestehen verschiedener Rechtsquellen Schwierigkeiten erzeugen muss für die Herstellung einer gleichartigen, in sich übereinstimmenden Rechtsordnung, welche denn doch Aufgabe des Staates ist, leuchtet von selbst ein.

Zwar könnte nur einem vollkommenen Missverständnisse des Wesens der verschiedenen Rechtsquellen die Ansicht entspringen, dass dieselben sämmtlich in beständiger und in gleich grosser Thätigkeit seien. Im Gegentheile findet hier nach Zeit und Umständen die weiteste Verschiedenheit statt. Während in den ersten Zeiten des Volks- und Staatslebens hauptsächlich das unmittelbare Volksbewusstsein thätig ist, geht später die Rechtserzeugung hauptsächlich über auf die Gesetzgebung des Staates. Ebenso ist das autonomische Recht in verschiedenen Zeiten bald sehr rührig, bald beinahe erloschen. Für eine gesetzschaffende Thätigkeit giebt nur der Zufall Raum und Recht, bald weiter und häufiger, bald sehr beschränkt. Und nicht erst der Bemerkung bedarf es, dass zu allen Zeiten ausführliche, ausgearbeitete Rechtstheile nur vom Gesetzgeber zu Stande und in Wirksamkeit gebracht werden können.

Ebenso versteht sich von selbst, dass die Verschiedenheit der Rechtsquellen keineswegs auch mit Nothwendigkeit eine materielle Verschiedenheit des von ihnen erzeugten Rechtes zur Folge hat. Im Gegentheile wird sich, wenn das im nationellen Bewusstsein abgespiegelte natürliche Rechtsgefühl nach Gebühr von sämmtlichen Rechtsquellen geachtet, und das allen gleichmässig gegenüberliegende objective Bedürfniss berücksichtigt wird, eine wesentliche Uebereinstimmung der verschiedentlich erzeugten Rechtssätze ergeben.

Dennoch ist Widerspruch allerdings möglich. Es kann nicht bloss Einsicht und guter Wille, sondern auch Eigensucht und Missverständniss die Schaffung neuer Rechtssätze veranlassen. Autonomische Bestimmungen sind schon ihrem Wesen nach abweichend von gemeinem Rechte. Zur Vermeidung unbehaglicher und nachtheiliger Verwirrung ist daher eine Feststellung des Verhältnisses der verschiedenen Rechtsquellen zu einander nöthig, damit jeden Falles erkannt werden mag, welchem von zwei wider-

sprechenden Rechtssätzen schon nach seiner Entstehung der Vorrang gebühre. Daneben bleiben dann immer noch die technischen Regeln, wie die aus derselben Quelle fliessenden, der ersten Auffassung nach nicht sogleich vereinbaren Sätze in einander gefügt werden müssen. Und zwar muss diese Ordnung der Quellen sie sämmtlich umfassen; denn, wenn sie auch nicht immer alle oder gar gleichförmig thätig sind, so bleibt doch bei jeder die beständige Möglichkeit einer Rechtserzeugung, und immer bestehen sogar thatsächlich von verschiedenen Quellen ausgegangene Sätze neben einander in der Wirklichkeit. Lediglich der Gerichtsgebrauch kann hierbei ausser Acht gelassen werden, da er nur Lücken ausfüllen kann, somit seine Sätze niemals mit denen der andern Quellen zusammentreffen. Es sind nun aber drei regelnde Grundsätze möglich:

Entweder können die verschiedenen Rechtsquellen je auf einen bestimmten Kreis beschränkt werden, in diesem denn aber ihre Sätze jedem anderen Rechte vorgehen; und zwar mag ein solcher Kreis möglicherweise ein geographischer sein, oder gewisse Personen und ihre Zustände, wo immer sie sich im Staate befinden, umfassen.

Oder werden die verschiedenen Quellen als an sich gleich kräftig betrachtet, und dann je dem jüngst entstandenen, als dem gegenwärtig gültigen Ausdrucke des gemeinen Willens der Vorrang gegeben durch Aufhebung des älteren entgegenstehenden Satzes, woher er auch stammen möge.

Oder endlich ist es möglich, eine innere Rangordnung unter den Rechtsquellen anzuerkennen, so dass zwar jede das ganze Gebiet der menschlichen Verhältnisse umfasst, aber der einen derselben ein solches Uebergewicht eingeräumt wird, dass im Falle einer Verschiedenheit jeder widersprechende Satz bloss des Widerspruches mit ihr wegen ungültig ist; wobei möglicherweise eine regelmässige Stufenfolge von Bevorzugungen bestimmt werden kann.

Dabei fällt in die Augen, dass die Anwendung des einen oder des andern dieser Grundsätze keineswegs ausschliessend zu sein braucht, sondern vielmehr verschiedene Verbindungen derselben denkbar sind. So ist es z. B. keineswegs nöthig, den Grundsatz der ausschliesslichen Zuweisung eines geschlossenen Kreises auf die Weise anzuwenden, dass das ganze Rechtsgebiet eines Volkes, nach geographischen Bezirken oder nach persönlichen, etwa ständischen oder Stammes-Beziehungen in Abtheilungen zerschlagen, jede derselben einer andern Rechtsquelle untergeordnet würde, also die eine derselben der Gesetzgebung, die andere dem Gewohnheitsrechte zufiele, u. s. w. Vielmehr mag allerdings irgend ein Kreis Einer Rechtsquelle ausschliesslich zustehen, das übrige Rechtsgebiet aber der Herrschaft aller Rechtsquellen unterliegen, sei es nach dem Grundsatze des Alters, sei es in einer Rangordnung. Oder es kann im Allgemeinen die

ganze Rechtsordnung dem Principe des Alters unterworfen sein, in Beziehung auf bestimmte einzelne Gegenstände oder Rechtssätze aber dennoch ein unbedingter Vorrang bestehen.

Eine Prüfung des Wesens der Rechtsquellen, namentlich aber des letzten Grundes ihrer rechtschaffenden Kraft zeigt nun, dass nur durch eine richtige Verbindung der ordnenden Grundsätze die nothwendige Einheit des gesammten Rechtslebens bewerkstelligt werden kann.

An und für sich wäre zwar eine Abtheilung der Gesammtrechtsordnung im Staate nach den verschiedenen Quellen keineswegs undenkbar. Es wäre z. B. keine Unmöglichkeit, die persönlichen Rechtsverhältnisse der verschiedenen Klassen von Bürgern je ihrer Autonomie, das Sachen- und Obligationen-Recht einer allgemeinen Gewohnheit, Strafrecht, gerichtliches Verfahren u. s. w. der Gesetzgebung zu überlassen. Oder es könnten die Abkömmlinge verschiedener Stämme, welche itzt in demselben Staate zusammenwohnen, je ihr ganz eigenes Rechtssystem haben, wie diess nach der Eroberung der römischen Provinzen durch die Barbaren der Fall war, oder wie es itzt im englischen Reiche in Indien geschieht. Allein der Einheitsgedanke des Staates und die vielverschlungenen und ausgebildeten Bedürfnisse des gesittigten Lebens treten doch itzt bei allen in normalen Zuständen befindlichen Völkern einer solchen Ordnung der Rechtsquellen entgegen. Bei solchen bleibt für die Zuscheidung eines besonderen Kreises aus der Gesammtrechtsordnung heraus nur ein verhältnissmässig unbedeutender Raum übrig, nämlich der Fall einer Anwendbarkeit von Autonomie. Hier liegt es allerdings im Begriffe, dass das selbstgesetzte Recht in dem ihm zugetheilten Kreise jeder anderen Rechtsquelle unbedingt vorgeht. Die ganze Befugniss zu einem eigenthümlichen Rechte hat ja nur den Zweck, das gemeine Recht zu entfernen. Weder Gewohnheitsrecht noch Gesetz, und weder frühere noch spätere Satzungen anderer Rechtsquellen können daher, so allgemein oder gebietend sie lauten mögen, autonomische Bestimmungen beseitigen; diese bilden immer eine sich von selbst verstehende Ausnahme. Es mag etwa die ganze Befugniss zur Autonomie durch eine Willenshandlung des Staates zurückgenommen oder beschränkt werden, und damit natürlich auch das darauf ruhende Recht ganz oder theilweise fallen; allein so lange sie besteht, hat sie eben so gewiss in ihrem Kreise unbedingten Vorrang, als ausserhalb desselben gar keine Kraft. — Eine allgemein richtige Bezeichnung derjenigen Theile der Gesammtrechtsordnung, welche auf solche Weise ihre ganz abgesonderte Reglung erhalten, ist freilich nicht möglich. Es hängt diess lediglich in jedem Staate von dem thatsächlichen Bestehen und Umfange der autonomischen Befugnisse ab. Möglicherweise bestehen gar keine.

Sei dem nun aber wie ihm wolle, so ist jeden Falles für den übrig

bleibenden Theil der Rechtsordnung (in dem oben angedeuteten Falle sogar für die Gesammtheit derselben) das Verhältniss der allgemeinen Rechtsquellen zu bestimmen, d. h. des Volksrechtes und der Gesetzgebung. Darüber ist nun keine Meinungsverschiedenheit, dass beide in dem übrig bleibenden Gesammtgebiete der menschlichen Verhältnisse wirksam sein können, und zwar neben einander. Es besteht kein Verhältniss, welches nicht sowohl durch Gesetz als durch Volksbewusstsein sein Recht erhalten könnte. Und wenn nur Eine dieser Quellen thätig war, so ist das Ergebniss einfach gültig und in das System einzureihen. Allein zweifelhaft kann sein, welche Rechtsquelle vorgeht, wenn beide dasselbe Verhältniss mit einer Norm bedacht haben. Hier haben denn nun in der That die beiden oben angeführten Möglichkeiten, welche nach Abzug besonderer Wirksamkeitskreise für die Autonomie übrig bleiben, ihre Vertheidiger gefunden; und es sind somit, da bei der Annahme eines unbedingten Vorzuges sowohl das Gesetz als das Volksrecht vorangestellt werden kann, dreierlei Theorieen entstanden. Nach der einen muss, weil der letzte Grund alles Rechtes der allgemeine Volkswille ist, dem Volks- (Gewohnheits-)Rechte der Vorrang eingeräumt werden, so dass ein demselben widersprechendes Gesetz des Staates, von welcher Beschaffenheit und aus welcher Zeit es auch sein möchte, ungültig ist[1]). Von Andern wird umgekehrt der Gesetzgebung, als dem unzweifelhaften und für gesittigte Zustände passenderen Ausdrucke des Staatswillens unbedingt der Vorzug vor dem Gewohnheitsrechte gegeben, so dass nie durch letzteres ein Staatsgesetz geändert oder beseitigt werden soll, sondern es nur für noch ungeordnete Verhältnisse Normen zu geben vermag[2]). Endlich aber werden beide auf völlig gleiche Stufe gestellt, beide als gleich reine Ausdrücke des allgemeinen Willens betrachtet, so dass im Falle eines, nach den gewöhnlichen Regeln der Auslegung nicht wegräumbaren, Widerstreites zwischen denselben lediglich die Zeit entscheidet, insoferne die zuletzt entstandene Norm, gleichgültig welcher der beiden Quellen entsprungen, als der itzige Ausdruck des gemeinsamen Willens geachtet werden muss[3]). — Von diesen Ansichten beruht nun aber die erste offenbar auf einem viel zu geringen Begriffe von der gesetzgebenden Gewalt des Staates. Es kann doch darüber verständigerweise kein Zweifel obwalten, dass der Staat auch eigenthümliche Rechtsvorschriften geben darf, und dass er, wenn er in der Ausführung seiner Aufgabe, das Volksleben einheitlich nach gewissen obersten Grundsätzen zu ordnen, auf eine widersprechende Gewohnheit stosst, dieselbe zu beseitigen und durch eine in sein System passende

1) Diese Ansicht vertritt Comte, Traité de législation, s. oben, § 1, Anmerk. 3.

2) Vgl. die Ausführung von Wächter, Handb. I, 1, S. 50 fg. Wenn dieselbe auch zunächst nur die Bestimmungen des württembergischen Rechtes erörtert, so ruht sie doch auf den obigen allgemeinen Gründen.

3) S. Savigny, System, Bd. I, S. 82 fg.

zu ersetzen berechtigt ist. Das Beispiel aller Staaten beweist auch die ganz allgemeine Annahme eines solchen Rechtes. Eben so wenig lässt sich aber nach Lehre und Erfahrung die zweite der obigen Theorieen vertheidigen, welche gerade umgekehrt den rechtschaffenden Volkswillen unbedingt dem in einem Gesetze ausgesprochenen Staatswillen nachsetzt. Er kann nur entweder auf der Behauptung beruhen, dass mit der Entstehung einer geordneten gesetzgebenden Staatsgewalt die rechtschaffende Kraft des allgemeinen Willens ganz aufhöre; oder auf dem Satze, dass diese letztere Kraft unbedingt eine untergeordnete sei gegenüber von dem Willen der Staatsgewalt. Ersteres widerspricht denn nun aber entschieden der Erfahrung, welche die Entstehung von neuen Gewohnheitsrechten nachweist, und ist sogar unvereinbar mit der eigenen Annahme, dass Gewohnheitsrecht für ein gesetzlich noch ungeordnetes Verhältniss Gültigkeit habe. Der andere Grund aber ist, wenn nicht die ganze Ansicht von der Entstehung eines volksthümlichen ungeschriebenen Rechtes für falsch erklärt werden will, desshalb unrichtig, weil beide Rechtsquellen auf dem allgemeinen Volksbewusstsein schliesslich beruhen, ja sogar ein Volksrecht der unmittelbarere Ausdruck desselben ist. Es bleibt somit die Gleichstellung mit Berücksichtigung der Entstehungszwecke als das richtige Verhältniss der beiden grossen Rechtsquellen.

Von diesem Ergebnisse darf weder die Besorgniss vor Unsicherheit des Rechtes, noch die Rücksicht auf Grund- oder Verfassungsgesetze abwendig machen.

Was nämlich jene Besorgniss betrifft, so ist allerdings nicht zu läugnen, dass die Sicherheit der Rechtsordnung durch die Gleichstellung von Gewohnheitsrecht und Gesetz insoferne gefährdet ist, als die Thatsache eines gültig zu Stande gekommenen Gewohnheitsrechtes keineswegs immer so unzweifelhaft vorliegt, wie die Thatsache eines Gesetzes. Es kann also bei Betheiligten und Richtern eine Verschiedenheit der Ansicht darüber stattfinden, der Eine das ältere Gesetz für aufgehoben ansehen durch ein Volksrecht, der Andere das Vorhandensein dieses letzteren läugnen, woraus Ungewissheit und Verschiedenheit der Richtersprüche entstehen muss. Aus dieser Möglichkeit eines Uebels geht nun aber nicht etwa die Unrichtigkeit des Satzes selbst hervor, sondern nur die Aufforderung zur Umschau nach einer Hülfe. Und diese ist auch zu finden. Es darf nämlich nur an den Staat eine doppelte Forderung gestellt werden. Einmal, dass er die Bedingungen der gültigen Entstehung eines Gewohnheitsrechtes, mit andern Worten dessen rechtliche Eigenschaften, in gesetzlicher Feststellung genau ausspreche, so dass kein Streit in der Lehre möglich, in der Beurtheilung des einzelnen Falles aber ein fester Halt vorhanden ist. Zweitens aber, dass er durch Anordnung von Sammlung und Aufzeichnung, (keineswegs

zu verwechseln mit Verwandlung in Gesetze,) die thatsächlich vorhandenen Gewohnheitsrechte Jedem leicht zugänglich mache und ihr Bestehen, wenigstens so weit diese Aufzeichnung geht, ausser Zweifel setze.

Mit Rücksicht auf Verfassungsgesetze aber könnte insoferne die Gleichberechtigung des Volksrechtes und des Gesetzes angefochten werden, als in jedem Staate gewisse Gesetze eine besondere Heiligkeit in Anspruch nehmen, weil sie die Grundlagen des ganzen Staatslebens bestimmen. Bei vielen Völkern sind sogar diese Grundgesetze in besonderen Urkunden verzeichnet und in solcher Eigenschaft für ganz unabänderlich oder wenigstens nur unter Einhaltung bestimmter Formen abänderlich erklärt. Es ist somit allerdings der Zweifel möglich, ob auch diese Grundgesetze durch Gewohnheitsrecht beseitigt oder verändert werden können, und ob nicht wenigstens die Vorschrift jener formellen Bedingungen, welche der Natur der Sache nach bei Entstehung eines Gewohnheitsrechtes gar nicht einzuhalten sind, eine Unantastbarkeit für die geschriebenen Verfassungs-Urkunden herbeiführe? Bedenkt man nun aber, dass gerade hinsichtlich der vom Staate verfolgten obersten Zwecke und der Grundbedingungen des Zusammenlebens der Ausdruck des unmittelbaren Volksbewusstseins von der grössten Bedeutung ist, weil die Verfassung des Staates nur berechtigt ist, insoferne sie den Lebenszwecken des Volkes entspricht; ferner, dass unüberlegte und wankelmüthige Aenderungen in der Verfassung durch neues Gewohnheitsrecht schon desshalb wenig zu fürchten sind, weil zu ihrer gültigen Entstehung die Theilnahme des gesammten Volkes nöthig ist, welche im Zweifel nur nach längerer Prüfung und Ueberwindung manchen Widerstandes, und namentlich bei wenigstens stillschweigender Zustimmung der bestehenden Regierung erlangt werden kann; endlich dass die Zurückweisung des Volksrechtes in Verfassungsfragen sehr leicht zu der schlimmen Alternative einer Erstickung der naturgemässen Entwicklung des Lebens oder einer gewaltsamen Sprengung der unpassend gewordenen, aber nicht auf rechtlichem Wege abänderbaren Verfassung führt: so muss dem Gewohnheitsrechte auch gegenüber von Grund- und Verfassungsgesetzen eine Gleichberechtigung zugesprochen werden. Und zwar ist diess auch in Beziehung auf solche Bestimmungen festzuhalten, für deren Abänderung im Wege der Gesetzgebung erschwerende Vorschriften gegeben, oder welche selbst für ganz unabänderlich auf diesem Wege erklärt sind. Alle diese Vorschriften beziehen sich eben nur auf das Verfahren der Gesetzgebung, sind aber völlig unanwendbar auf eine Rechtsbildung durch unmittelbares Volksbewusstsein [1]).

---

1) Vgl. Wächter, Handbuch, II, 1, S. 35. Gerne nehme ich die von mir an einem andern Orte (Staatsrecht des Königr. Württemberg, 2. Aufl., Bd. I, S. 31 fg., 93 fg.) geäusserte Ansicht zurück, nach welcher zur Bildung eines Gewohnheitsrechtes gegen eine Bestimmung einer Verfassungs-Urkunde die Einhaltung der in solchem Falle für die Gesetzgebung vorgeschriebenen erschwerenden Form nöthig sein sollte. Von selbst versteht sich, dass dann aber auch die



Dass die meisten Staaten in der That Verfassungsabänderungen durch Gewohnheitsrecht, namentlich einfache Beseitigungen unbrauchbar oder unausführbar gewordener Gesetze, aufzuweisen haben, kann nur befestigen in der Annahme dieser Lehre.

Auf diese Weise ergiebt sich denn folgende Ineinanderfügung der Rechtsquellen und durch sie ein unzweifelhafter und in sich übereinstimmender Zustand der Rechtsordnung:

Allem anderen Rechte gehen vor autonomische Bestimmungen, falls und so weit Gesetz oder Gewohnheit die Befugniss zu ihrer Erlassung eingeräumt hat; jedoch sind sie ausschliesslich nur gültig in dem Lebenskreise, für welchen sie gegeben werden durften.

Die gesammten übrigen menschlichen Verhältnisse im Staate beherrscht Volksrecht und Gesetz mit völlig gleicher Befugniss, so dass im Falle eines, durch Auslegungskunst wirklich nicht lösbaren, Widerspruches lediglich die Zeit der Entstehung des einzelnen Rechtssatzes entscheidet, indem immer der jüngst zu Stande gekommene gilt.

Nur wo die vorstehenden Rechtsquellen auch nach richtiger gegenseitiger Ergänzung doch noch eine Lücke lassen, kann solche durch einen rechtbildenden Ausspruch der Gerichte des Staates ausgefüllt werden. Jeder später aus einer der andern Quellen entstehender Satz hebt einen solchen auch wieder auf.

§ 3.

Von den Eigenschaften der Rechtsquellen.

Es ist Pflicht des Staates, eine möglichst vollkommene Rechtsordnung herzustellen und beständig zu erhalten. Vollkommen aber wird sie sein, wenn sie Vollständigkeit, innerliche Richtigkeit und formelle Untadelhaftigkeit aller Rechtsanstalten und einzelnen Rechtssätze vereinigt; vollkommen erhalten werden, wenn einer Seits allen neu entstehenden Rechtsbedürfnissen alsbald und im Einklange mit dem bereits bestehenden Rechte abgeholfen, anderer Seits jeder abgestorbene, weil keinem itzt noch vorhandenen menschlichen Verhältnisse entsprechende, Rechtssatz beseitigt wird.

Ein solcher Zustand ist natürlich nur dann denkbar, wenn die verschiedenen Rechtsquellen der beständigen Hervorbringung so tadellosen Rechtes gewachsen sind. Diess aber setzt wieder das Vorhandensein mancher

Meinung fällt, nach welcher zur Gültigkeit eines nur einer Verordnung gegenüberzustellenden Gewohnheitsrechtes wenigere Eigenschaften hinreichen sollten, als wenn ein Gesetz in Frage stehe. Wo immer ein Volksrecht gegen ein geschriebenes Recht gelten soll, muss es an sich gültig zu Stande gekommen sein; es giebt keine verschiedene Bildung eines unmittelbaren Rechtsbewusstseins des Volkes, je nach dem Gegenstande oder der Art des entgegenstehenden Rechtes.



an sich nicht häufiger und im Vereine noch seltenerer Eigenschaften voraus. Es sind diese:

Kenntniss des thatsächlichen Bedürfnisses neuer Rechtsbestimmungen, damit weder Lücken unausgefüllt bleiben, noch Ueberflüssiges und somit Schädliches geschieht.

Klares und vollständiges Bewusstsein des bereits bestehenden Rechtes, um sowohl das Neue gehörig einzupassen, als die gegenseitigen Beziehungen desselben und des älteren Rechtes zu ermessen und zu ordnen.

Nach Bedürfniss beliebig erweckbare Thätigkeit, zur Vermeidung von Zurückbleiben hinter eingesehenen Bedürfnissen und begriffenen Mitteln.

Verbindung von bedachter Zähigkeit und Festhaltung des Guten mit entschlossener Verwerfung des als ungenügend oder nachtheilig Erkannten, damit weder das Recht nach jeder vorübergehenden Laune wechselt und Bürger sowohl als Richter Sicherheit und Rechtserkenntniss verlieren, noch aber auch das Untaugliche beibehalten wird bloss weil es besteht.

Guter Wille für das Rechte und Zweckmässige, also namentlich Unbetheiligtheit bei den bisherigen Uebelständen.

Endlich Fähigkeit zur unzweifelhaften Abfassung und genügenden Bekanntmachung der neu geschaffenen Vorschriften, als ohne welche nur Zweifel und Streit oder unverschuldete Unkenntniss entstehen kann.

Nichts ist schon an sich wahrscheinlicher, als dass nicht alle Rechtsquellen diese Eigenschaften sämmtlich und gar in demselben Grade besitzen. Und eine genauere Untersuchung zeigt denn auch in der That die auffallendsten Verschiedenheiten derselben in dieser Beziehung.

Fassen wir nämlich zunächst das dem unmittelbaren Volksrechte (Gewohnheitsrechte) zu Grunde liegende Volksbewusstsein ins Auge, so kann nicht verkannt werden: das Vorhandensein einer Kenntniss des thatsächlichen Bedürfnisses, des guten Willens, und des zähen Festhaltens. Schon in geringerem Grade ist ein klarer Begriff von dem an sich Gerechten vorhanden, so wie die Bekanntschaft mit dem bestehenden Rechte und die genaue Beurtheilung aller Wirkungen eines neuen Rechtssatzes. Letzteres jeden Falles nur in einfachen Gesittigungszuständen. Völlig fehlt endlich die Möglichkeit, die schaffende Kraft nach Belieben und mit zureichendem Erfolge in Bewegung zu setzen, die rasche Entschlossenheit zu einer nöthigen Hülfe, die Fähigkeit scharfer Fassung und genügender Bekanntmachung. — Der ganze hier vor sich gehende Process ist zwar ein durchaus gesunder; er ist völlig frei von überkluger Spitzfindigkeit und von verkehrten Vorurtheilen: allein er geht mehr im Gefühle vor sich, als im bewussten Verstande, und zur Gewältigung umfassender Bedürfnisse und feinerer Ausbildung ist er ganz unfähig. Sein Verdienst liegt also in der Geltendmachung wirklicher Bedürfnisse, unter Umständen in der Kritik verfehlter Richtungen und

Künstlichkeiten, ferner in der Achtung, welche das Volk solchem naturwüchsigen Rechte ohne Zwang zollt. Allein es fehlt dem auf diesem Wege erzeugten Rechte an Schärfe, an Entfaltung, an Umfang; es kann verwickelten und reichhaltigen Lebenszuständen nicht genügen.

Vielfach anders verhält es sich mit dem Rechtsbewusstsein der Gerichte, wenn dieses als schaffende Kraft in dem engeren ihm zugewiesenen Kreise in die Erscheinung tritt. Hier liegt genaue Kenntniss des bestehenden Rechtes, richtige Beurtheilung der Folgen neuer Sätze und Geschicklichkeit zu deren passender Einfügung, Fähigkeit zu richtiger Fassung und Entwicklung, Bekanntschaft mit der äusseren Nothwendigkeit einer neuen Rechtsschaffung, Fähigkeit, ja sogar Nothwendigkeit des Eingreifens im Augenblicke des Bedürfnisses unzweifelhaft in der Natur der Sache. Nur in unvollkommenem Grade findet die Bekanntmachung der neu geschaffenen Rechtssätze statt. Gar keine Sicherheit endlich kann dafür gegeben werden, dass das von den Gerichten ausgehende neue Recht dem wirklichen inneren Bedürfnisse des Lebens und der wahren Einsicht in das Wesen der Gerechtigkeit entspreche. Es ist möglich, dass diese Eigenschaften im einzelnen Falle bestehen; allein es kann auch ebenso wohl gegen die eine oder andere der so nothwendigen Forderungen gesündigt sein bei beschränkter Kenntniss des Lebens, oder bei ungesunder wissenschaftlicher Liebhaberei, Eitelkeit und Eigensinn. Beispiele einer völlig falschen, lange andauernden Richtung des ganzen Standes der Rechtsgelehrten eines Volkes sind nicht eben selten; die Wirkungen eines solchen Verhaltens auf das von ihnen vermittelte Recht aber ergeben sich dann von selbst. Und noch häufiger ereignet sich, dass die im amtlichen Beschäftigungskreise eingeschlossenen Beamten dem wirklichen Leben sehr fremd sind. — Bei den Erzeugnissen dieser Kraft herrscht der bewusste Verstand vor; und unzweifelhaft ist dieser zu Leistungen fähig, welche das natürliche Rechtsgefühl nimmermehr zu Stande bringen kann. Allein es können diese Verstandeshandlungen auch auf ganz falscher Grundlage vor sich gehen, das wirkliche Bedürfniss nicht nur nicht befriedigen, sondern ihm selbst bleibend entgegentreten, und so ein technisch vielleicht vollendetes, allein das Leben des Volkes verdrehendes und verderbendes System schaffen. Es muss somit diese Rechtsquelle als eine zwar unentbehrliche, allein auch als eine gefährliche bezeichnet werden, und jeden Falles als eine solche, welcher die Rechtsbildung eines Volks nimmermehr in grossem Umfange überlassen werden kann [1]).

---

1) Die Schriften J. Bentham's sind das Arsenal, aus welchem die Einwendungen gegen die Richtersprüche als Rechtsquellen in grösster Vollständigkeit und Schärfe geholt werden können. Man sehe z. B. die Papers on Codification, den Codification Proposal, die Justicial and Codification Petitions, an unzähligen Stellen. Allerdings sind seine Angriffe zunächst nur auf das englische common law gerichtet, und treffen auch manche nur diesem eigenthümliche Eigenschaften; allein in der Hauptsache sind sie doch allgemeiner Art und finden somit auch weitere Anwendung.



Von geringer Bedeutung an sich für die gesammte Rechtsordnung ist die Willkür der Privaten, da sie nur in den von anderweitigem Rechte bestimmten Fällen und nur innerhalb der von diesen gezogenen Gränzen Recht schaffen kann und sie auch in diesen Schranken strenge festgehalten zu werden pflegt. Es wäre dem Einheitsgedanken des Staates und der Erfüllung seiner Rechtspflicht gleich wenig angemessen, wenn dieser durch keinen gemeinschaftlichen Zweck und durch keine Rücksicht auf die Gesammtheit gebundenen, also in ihren Strebungen wesentlich selbstsüchtigen und überdiess weit aus und durch einandergehenden Kraft ein weiter Spielraum eingeräumt werden würde. Hiesse diess doch in der That den Hauptgrund und Nutzen des Staatsvereines aufgeben. So weit es nun aber geht, hat das autonomische Recht einen ganz eigenthümlichen Character. Einer Seits ist gar nicht in Abrede zu ziehen, dass es, in richtig gezogenem Wirkungskreise, fast alle Forderungen an eine richtig organisirte Rechtsquelle erfüllt. Mit Bestimmtheit ist hier Kenntniss des Bedürfnisses, Vertrautheit mit dem bestehenden allgemeinen Rechte, Fähigkeit zur richtigen Abfassung und Mittheilung an die Betheiligten, endlich Streben nach Zweckmässigkeit vorauszusetzen. Ebenso wenig fehlt es an der den Bedürfnissen entsprechenden Thätigkeit, so wie an dem richtigen Begreifen dessen, was festzuhalten und aufzugeben sei. Auf der andern Seite ist ebenso klar, dass alle diese guten Eigenschaften wo nicht aufgehoben, doch sehr in Gefahr

---

Schade, dass dem Wahren und Scharfsinnigen auch Uebertriebenes und ganz Falsches beigemischt ist. Der Hass gegen alle Rechtsgelehrten, die ihm nur Blutsauger und Betrüger sind, ist zur fixen Idee geworden, und führt den grossen Logiker selbst bis zur Gemeinheit in der Form, (er nennt z. B. die Richtersprüche wiederholt excrementitious matter.) In dem Briefe an den Präsidenten der Vereinigten Staaten, in welchem er sich zum Entwurfe eines Gesetzbuches anbietet, (Works, Bd. IV, S. 459 fg.) drängt B. seine Ausstellungen gegen die Richtersprüche als Rechtsquellen etwa folgendermassen zusammen: „Ein auf diese Weise entstandenes Recht sei eine formlose Masse, Beherrschung desselben so gut als unmöglich; das Recht entstehe nicht durch das Volk oder seine dazu gewählten Vertreter, sondern durch Diener des Staatsoberhauptes, welche nicht im allgemeinen Nutzen, sondern in fauler selbstischer Verbindung mit ihm und den Vornehmen handeln; dieses Recht gehe nicht hervor aus allgemeinen Bedenken und Gründen, sondern aus Einzelnerwägungen, zu deren Anstellung der Richter nicht einmal frei sei, sondern von den Parteien abhänge; es entstehe in langer Zeitfolge für ganz verschiedene Geschlechter, müsse nothwendig unpassend werden; Verbesserungen seien im Grossen gar nicht möglich; im Einzelnen nur durch unlogische und willkürliche Sprüche, deren nächste Wirkung eine offenbare Ungerechtigkeit gegen die auf das frühere Recht zählende Partei sei; und auch diese Verbesserung werde nur um den Preis allgemeiner Unsicherheit des Rechtes erkauft; Recht aus Richtersprüchen sei wesentlich das in vielen Verfassungen ausdrücklich verbotene Gesetz ex-post-facto; in Straffällen gebe es dem Richter ganz willkürliche Gewalt. Noch weit ausführlicher setzt er dieselben Gedanken aus einander in seinem Offenen Briefe an die Bürger der Vereinigten Staaten (das., S. 483 fg.). Es bedarf wohl keiner besonderen Auseinandersetzung der in dieser Schilderung enthaltenen manchfachen falschen Darstellungen und Einseitigkeiten; allein in Abrede kann auch nicht gestellt werden, dass B. mit gewohntem Scharfsinne Richtiges aufgefunden hat. Die geringe unmittelbare Wirkung seiner Angriffe ist seinen eigenen Fehlern zuzumessen, und namentlich der, in der That unbegreiflichen, sittlichen Verdächtigung des gesammten Richterstandes. Nicht in dem üblen Willen der Handelnden, sondern in der zur Feststellung allgemeiner Rechtssätze nicht geeigneten Stellung der Richter liegt der Grund der nur sehr theilweisen und gefährlichen Anwendbarkeit der Richtersprüche als Rechtsquellen.

gesetzt sind durch den Einen Mangel, dass auf guten Willen für das an sich Rechte und für das Gemeinnützige gar nicht gezählt werden kann. Es liegt zwar verderbliche Selbstsucht nicht nothwendig im Begriffe, (sonst müsste ja eine solche Quelle von Unrecht völlig untersagt sein); es mag durch autonomisches Recht nur eine Unzweckmässigkeit des Gesetzes ausgemerzt, ein ganz erlaubter Vortheil angestrebt, selbst allgemein Gutes beabsichtigt werden: allein Misstrauen ist nur allzusehr gerechtfertigt. Es muss also über diese Rechtsquelle die strengste Aufsicht geführt werden, nicht nur hinsichtlich der Einhaltung ihrer Zuständigkeit, sondern auch wegen des möglichen Inhaltes ihrer Erzeugnisse.

Am schwierigsten ist eine allgemeine richtige Würdigung der Gesetzgebung des Staates als Rechtsquelle. Es ist nämlich einer Seits ganz unzweifelhaft, dass dem Staate alle Mittel zu Gebote stehen, um die höchsten Forderungen an eine Rechtsbildung zu befriedigen; allein anderer Seits ist es auch möglich, dass von diesen Mitteln gar kein Gebrauch gemacht, vielmehr sogar die Macht des Staates zum Verderben des Rechts missbraucht wird. Was nämlich die Mittel bei guter Anwendung betrifft, so fällt zunächst ins Auge, dass der Staat über den grössten und ausgezeichnetsten Theil der Rechtskundigen im Volke verfügt, und dass es ihm somit für die mittelst Gesetzes vorzunehmende Rechtsbildung an Einsicht in die obersten Rechtsbegriffe, an Kenntniss des bestehenden Rechtes, an Fähigkeit zu scharfsinniger Entwicklung und technisch guter Abfassung nimmermehr fehlen kann [1]). Namentlich umfassendere, ganze Seiten des Rechtslebens ordnende Bestimmungen sind vorzugsweise auf diese Weise zu Stande zu bringen. Es ist nicht bloss möglich, die bereits drängenden, sondern auch die erst entstehenden Bedürfnisse zu befriedigen, und somit Unzufriedenheit zu verhüten, zu neuen Zuständen überzuleiten. Der Staat hat ferner die richtigste Bekanntmachung einer neuen Rechtsregel ganz in der Hand; und bei einer einigermassen zweckmässigen Einrichtung fehlt es ihm auch nicht an der Möglichkeit, die Thätigkeit der Rechtschaffung nach Bedürfniss zu erwecken, und sich in Kenntniss von dem thatsächlichen Stande des Bedürfnisses nach neuen Gesetzen zu erhalten, (letzteres namentlich durch die Presse, durch Mittheilungen von Abgeordneten des Volkes, durch Einvernehmung von Sachverständigen u. s. w.). Und wenn endlich allerdings die Einhaltung des richtigen Masses von Bewahren und Neugestalten schwierig ist bei der Möglichkeit hier eines übereifrigen Verbesserungstriebes oder eines starken Drängens vom Volke, dort einer allzugewissenhaften Bedenklichkeit, langen

1) Mikroscopische Staaten mögen hier eine Ausnahme machen, wenigstens für schwierigere gesetzgeberische Arbeiten. Allein solche sind überhaupt eine unglückliche Gestaltung, ungenügend zu jeglichem Staatszwecke. Sie mögen sich der Gesetze grosser Staaten mit verwandten Gesittigungszuständen bedienen.

Gewohnheit u. s. w.: so lassen sich doch auch in dieser Beziehung Abhülfemittel finden, wenigstens in freieren Staaten. Dagegen ist freilich eben so unläugbar, dass die Gesetzgebung des Staates auch auf das schändlichste missbraucht werden, dass sie das möglichst schlechte Ergebniss liefern kann. Es mögen die mit der gesetzgebenden Gewalt bekleideten Personen mit Bewusstsein befehlende Normen geben, welche ihnen selbst oder einzelnen von ihnen Begünstigten ungerechte Vortheile zuwenden, welche die vernünftige Freiheit brechen, welche ein dem Volksbewusstsein und den Bedürfnissen widriges Recht feststellen. Es mögen Gleichgültigkeit und Verkehrtheit in der Wahl der Organe zur Schaffung neuer Gesetze fehlgreifen, und dadurch, selbst ohne eigentlich bösen Willen, jede Art von Unterlassungs- und Begehungs-Fehlern verursachen. Es ist endlich möglich, dass ein unrichtiges Verfahren bei der Abfassung von Gesetzen eingeschlagen und dadurch Alles verdorben wird. — Somit kann denn eine Staatsgesetzgebung der höchste Segen und der grösste Fluch für ein Volk sein; und es ist, bei der völligen Unentbehrlichkeit dieser Rechtsquelle, ein wesentlicher Trost, dass nicht die schlimmen, sondern vielmehr die guten Eigenschaften in der Natur der Sache liegen und nur Missbrauch jene hineinträgt, dass also durch äussere Bewahrmittel eine Hülfe beschaffbar ist.

Das Ergebniss dieser Untersuchung ist denn also ein gemischtes. Einer Seits entspricht unläugbar nicht eine einzige dieser Rechtsquellen den sämmtlichen Bedingungen einer vollkommenen Rechtsbildung; wenigstens nicht unter allen Umständen und mit innerer Nothwendigkeit. Während die einen den Bedürfnissen nicht mit der nöthigen Vollständigkeit, Bestimmtheit und Schnelligkeit zu entsprechen vermögen, droht bei andern die Möglichkeit einer materiellen Fehlerhaftigkeit aus Selbstsucht oder verkehrter Auffassung. Anderer Seits ist aber auch nicht eine dieser Rechtsquellen, welche nicht sehr tüchtige Eigenschaften und zwar in Mehrzahl hätte; und bei allen ist es möglich, durch passende Einrichtung und Behandlung diese Vorzüge noch zu sichern und zu stärken, die Mängel aber zu verbessern oder ganz abzuhalten, so dass sie unter sich zur Ergänzung zu dienen und als Ganzes, wo nicht ein ideell vollkommenes so doch ein brauchbares Ergebniss zu liefern vermögen.

Kaum ist es nöthig, die unter diesen Umständen dem Staate zufallende Aufgabe erst noch auszusprechen. Sie besteht nämlich offenbar darin, alle diejenigen Massregeln aufzufinden und einzuführen, welche unter gegebenen Umständen, namentlich also auch bei der bestehenden Verfassung, als geeignet erscheinen, in allen vier Rechtsquellen die formell und materiell untadelhafteste Rechtserzeugung zu fördern und zu schützen. Das Recht zu solchen Vorschriften ist unzweifelhaft, der Erfolg aber, wie vielfache Erfahrung zeigt, ein höchst günstiger, wenn nur Einsicht und Willenskraft nicht fehlen.

Dass aber bei diesen Massregeln zur Erzielung eines möglichst guten Rechtes die Gesetzgebung des Staates selbst vorzugsweise in das Auge zu fassen ist, ergiebt sich theils aus der hier stattfindenden Möglichkeit einer ganz beliebigen Gestaltung, theils aus der Wichtigkeit dieser Rechtsquelle, welche allein den gesteigerten Forderungen eines vorgeschrittenen Culturlebens Genüge zu leisten im Stande ist, und welche überdiess dem Staate die Mittel zur Erfüllung seiner Aufgabe liefert, einen einheitlichen Organismus des Volkes herzustellen.

§ 4.

Die Gründe und die Folgen der Verschiedenheit der Rechtsgesetze.

Ehe irgend in die Lehre von den Massregeln zur Herstellung einer tüchtigen Gesetzgebung eingegangen werden kann, ist die Erledigung einer Vorfrage nothwendig. Dieselbe geht dahin: ob etwa unter den vom Staate ausgehenden Rechtsnormen eine solche Verschiedenheit stattfindet, dass dieselbe auch ein verschiedenes Verfahren bei ihrer Schaffung räthlich erscheinen lässt? Eine alsbaldige Erledigung der Frage ist aber desshalb unerlässlich, weil, im Falle einer Bejahung, eine Vernachlässigung der daraus sich ergebenden Forderungen in der ganzen Lehre entweder Unvollkommenheit und Unvollständigkeit oder unklare Verwirrung zur Folge haben müsste.

Es lassen sich nun zwei Gründe denken, aus welchen möglicherweise eine so bedeutende Verschiedenheit entstehen könnte[1]).

Einmal nämlich ist denkbar, dass die Verschiedenheit der Gegenstände, deren Rechtsverhältniss die Gesetze zu ordnen bestimmt sind, einen solchen Einfluss auf ihr Wesen ausübt, dass ihre Vollkommenheit auch nur durch wesentlich verschiedene Mittel erreicht werden kann.

---

1) Es bedarf hoffentlich nicht erst der Bemerkung, dass die beiden hier zugegebenen Verschiedenheiten der Gesetze nicht als die einzigen überhaupt möglichen und zu wissenschaftlichen Zwecken brauchbaren Eintheilungen der vom Staate ausgehenden Rechtsnormen aufgestellt werden wollen; sondern nur als die bei der vorliegenden Frage allein berücksichtigbaren. Im Uebrigen mag gelegentlich bemerkt sein, dass manche von den Eintheilungen der Gesetze, mit welchen man sich und Andere quält, von gar keiner denkbaren rechtlichen oder politischen Brauchbarkeit sind; oder dass sie gegen die ersten Regeln der formalen Logik verstossen. Wenn z. B. Bentham in seinem General view of a complete Code of Laws (Works, Bd. III, S. 157 fg.) nicht weniger als dreizehn verschiedene mögliche Eintheilungen, unter ihnen fünf neu von ihm ersonnene, aufzählt: so ist diess ein ganz nutzloser logischer Luxus, wie er ihn nur allzu oft treibt. Was soll z. B. der Staatsmann, oder der Rechtsgelehrte, oder der Geschichtsforscher mit einer Eintheilung der Gesetze in substantive und adjective, belohnende und bestrafende, mittelbare oder unmittelbare, machen? Oder wenn Bluntschli in seinem (übrigens vortrefflichen) Allgemeinen Staatsrechte, S. 316 fg., eintheilt in Verfassungs- und Grund-G.; organische G.; Regierungs- und politische G.; Finanz-G.; Straf- und Polizei-G.(!); privatrechtliche Gesetze: so ist nicht nur irgend ein wissenschaftlicher oder praktischer Zweck dieser Kategorieen nicht ersichtlich; sondern es hat selbst die Logik gar viel zu erinnern.

Oder ist, zweitens, möglich, dass die Verschiedenheit ihrer Wichtigkeit für das Rechtssystem eine verschiedene Behandlung räthlich macht.

Eine genauere Prüfung zeigt nun aber bald, dass die erstgenannte Verschiedenheit eine Verschiedenheit der Massregeln nicht erfordert. Allerdings ist es nöthig, dass jeder Gegenstand auch in rechtlicher Beziehung von genau mit ihm Vertrauten behandelt werde; allein diess hat nur die Verwendung verschiedener Personen, nicht aber die Ergreifung verschiedener materieller Massregeln zur Folge. Im Uebrigen ist einleuchtend, dass diejenigen Vorkehrungen, welche überhaupt eine umsichtige, gerechte, eifrige Aeusserung des Rechtsbewusstseins der Staatsgewalt zu Wege zu bringen geeignet sind, diese Wirkungen überall äussern, welches auch der Gegenstand sei, dessen rechtliche Seite ganz oder theilweise geordnet werden soll. Auch darf nicht übersehen werden, dass sehr verschiedene Arten von Rechtsnormen denselben Gegenstand betreffen, und dass selbst in Beziehung auf die wichtigsten Zustände Normen ganz untergeordneter Art vorkommen können. Entweder müssten nun alle gleichmässig behandelt werden bloss der Verwandtschaft wegen, oder würden bei jeder gegenständlichen Gattung wieder verschiedene Arten von Massregeln entstehen. Im ersten Falle wäre nutzlose Verschwendung von Zeit, Kraft und Mitteln; im letzten ein Chaos von gesetzgeberischen Einrichtungen.

Anders bei der Frage, ob die Verschiedenheit der Wichtigkeit für die Rechtsordnung einen Grund zu einem Unterschiede in der Behandlung abgebe? — Die Thatsache, dass keineswegs alle Rechtsnormen gleiche innere Bedeutung haben, liegt offen dar. Allerdings haben sie sämmtlich einige gemeinschaftliche Eigenschaften; namentlich die Aussprechung einer bestimmt formulirten Willensmeinung des Staates; die Aufstellung einer Regel; endlich die Vorschrift von Gehorsam für Bürger und Beamte. Allein insoferne tritt dann ein grosser Unterschied unter denselben entgegen, als ein Theil Normen aufstellt, welche für das ganze Verhältniss der Staatsgewalt, so wie für die rechtliche Stellung der gesellschaftlichen Gestaltungen und der Einzelnen zum Staate massgebend sind; ein anderer Theil innerhalb dieses durch die obersten (Verfassungs-)Rechte gezogenen Kreises Regeln für die einzelnen Beziehungen vorschreibt; ein dritter endlich nur Anweisungen giebt, wie diese beiderlei Rechtssätze regelmässig, gleichartig und verständig angewendet werden sollen. Die Gesetze der erstern Art geben also die Grundlagen für alles Recht im Staate, und ihre Bestimmungen sind nicht bloss unantastbar für die übrigen Arten von Normen, sondern müssen von diesen positiv anerkannt und durchgeführt werden. Nirgends im Staate darf eine Abänderung oder Abweichung von ihnen angeordnet werden. Gesetze der zweiten Gattung erzeugen immerhin auch Recht, sind sogar die gewöhnliche Quelle der Rechtseinzelnheiten; allein in ihrem Geiste

und in ihrer Richtung sind sie so sehr gebunden an jene obersten Rechtssätze, dass sie im Falle eines Widerspruches mit diesen Ungültigkeit trifft. Ihr Gegenstand kann, und soll sogar, jedes einer rechtlichen Bestimmung bedürftige Verhältniss im Staate sein; und sie sind daher, ohne dass ihre rechtliche Bedeutung dadurch berührt würde, von sehr verschiedenem Umfange nach Form und Anwendbarkeit; bald aufgeschwellt bis zu grossen systematischen Werken, bald bestehend aus wenigen Worten. Die dritte Art der Gesetze endlich giebt kein neues Recht, sondern ordnet nur das von den beiden höheren Arten erzeugte; sie füllt die Rechtsordnung nicht weiter aus, sondern legt sie nur zurecht und macht sie handbar. Strenge genommen wären also diese Vorschriften gar nicht einzubegreifen in die Gesetze, d. h. in die vom Staate ausgehenden Rechtsfeststellungen. Allein da durch sie sehr häufig die Ausführbarkeit der Gesetze erst vermittelt wird; da sie ferner Vorschriften enthalten, welche zwar keine neuen Rechtssätze liefern, aber die bestehenden, wenn auch in Nebenpunkten, ergänzen und verbinden; da sie endlich zur Herstellung einer vollständigen Rechtsordnung unentbehrlich sind: so wäre ihre Ausschliessung von der Rechts-Politik eine schädliche Pedanterie. — Diese innere Verschiedenheit der Rechtsgesetze besteht in allen Staaten, welches auch im Uebrigen ihr oberster Zweck und ihre Regierungsform sei. Die äussere Gestaltung und Benennung mag eine verschiedene, zuweilen wohl eine verwirrte und unbewusste, sein; allein Verfassungs- und Grundgesetze, gewöhnliche Gesetze und Regierungsverordnungen sind überall vorhanden und, wo nicht formell doch der Sache nach, jede in ihrer eigenthümlichen Kraft und Tragweite. Dass die Abtheilung und eine technische Benennung für dieselbe gerade in den neueren Staaten mit systematisch abgefassten Verfassungs-Urkunden und mit Volksvertretung besonders hervortritt, ist nichts Eigenthümliches, sondern nur eine Folge schärferer Begriffsauffassung und des besonderen Einflusses der Wissenschaft auf die Ausbildung dieser Staatsform. Nicht übersehen bei dieser Erkennung der Thatsachen darf werden, dass der Gegenstand des Gesetzes in dessen Abstufung nichts ändert. Welches immer der Gegenstand sei, die Verfassung giebt in letzter Instanz die leitenden Regeln für seine Rechtsordnung; gewöhnliche Gesetze enthalten sie; Verordnungen bestimmen Ausführung und Anwendung. In jedem Staate kann also, für jeden Staat muss sogar, die Frage aufgestellt werden: ob diese Verschiedenheit der Rechtsgesetze einen Unterschied in der Art ihrer Zustandebringung rechtfertige oder gar fordere?

Diese Frage ist denn aber zu bejahen. Es ist eine durchgreifende Regel der gesunden Vernunft, dass, je wichtiger und einflussreicher irgend ein Verhältniss ist, desto sorgfältiger und umsichtiger auch bei dessen Gestaltung verfahren werden muss; vorab ist diess nothwendig, wenn es sich

von der Aufstellung von Rechtsregeln handelt, indem deren Wirkung nach Zahl der Fälle und nach vielseitigster Bedeutung kaum ermessen werden kann. Es muss somit als ein, kaum eines besonderen Beweises fähiges, Axiom gelten, dass jeder Staat bei einer von ihm ausgehenden Feststellung (Gründung sowohl als Abänderung) von Verfassungsrechten die höchste in seinem Wesen und in seinen Mitteln liegende Sorgfalt anzuwenden hat, damit ein nach Form und Inhalt untadeliges Erzeugniss gewonnen werde; dass bei der Feststellung untergeordneter, allein immer noch eigentlicher Rechtsregeln ein minderer Grad genügen kann; und dass endlich viele Sicherungsmassregeln wegfallen mögen, wo es sich nur von Ausführungsanordnungen handelt. Natürlich ist diess nicht so zu verstehen, als dürfe auch in dem letztgenannten Falle irgend etwas versäumt werden, was zur Herstellung eines vollkommenen Erzeugnisses nothwendig ist; sondern vielmehr so, dass mit der steigenden Wichtigkeit auch immer weitere Massregeln der Sicherung und Förderung zu ergreifen seien [1]).

Welche Massregeln zu diesen Zwecken anzuwenden sind, diess hängt natürlich von dem Wesen der verschiedenen Staatsarten ab, und wird Gegenstand ausführlicher Untersuchung sein. Nur Ein Verhältniss ist so weit verbreitet, und hängt so enge mit dem Wesen mehr als Einer Staatsart zusammen, dass schon hier desselben im Allgemeinen zu erwähnen ist. In allen Staaten nämlich, in welchen das Volk die Erreichung seiner Lebenszwecke nicht völlig einer ausser ihm stehenden, physisch oder geistig unbezwingbaren Gewalt überlässt, muss es verlangen, bei der Feststellung neuen Rechtes, zumal neuen Verfassungsrechtes, mitzusprechen. Es liegt diess in seiner ganzen Stellung zum Staate; es ist logische Nothwendigkeit und ist Ehrensache. Ausserdem aber ist es nur auf diese Weise ganz sicher, dass seine Bedürfnisse und Zwecke nicht verkannt und versäumt werden, und nur so kann es, wenn die Entwicklung der nationellen Besonderheit allmälig neue Lebenszwecke hervorruft, im geordneten Wege auf deren rechtzeitige und genügende Berücksichtigung auch im Rechte wirken, damit aber der üblen Wahl zwischen der Verkümmerung in der hohlen Schaale eines ehemaligen wirklichen Rechtes, und der Sprengung derselben durch rohe Gewalt entgehen. Theilnahme des Volkes an der Gesetzgebung, und zwar um so ausgedehntere je wichtiger das in Frage stehende Recht ist, nimmt somit in allen freieren Staaten einen der ersten Plätze unter

---

1) Wenn in England der Grundsatz nicht angenommen ist, dass ein Verfassungs-Gesetz anders zu behandeln sei, als eine gewöhnliche Parliaments-Acte: so mag diese von allen anderen freien Staaten abweichende Einrichtung theils darin einen Grund finden, dass bei dem Mangel einer systematischen Verfassungs-Urkunde die Frage, ob ein bestimmter Rechtssatz dem Verfassungsrecht angehöre, vielen nutzlosen Streit verursachen könnte, theils mag sie thatsächlich keinen Nachtheil bringen bei einem staatlich so durchgebildeten Volke. Allein als Muster darf diese Gleichstellung dennoch nicht aufgestellt werden.



den Massregeln zur Beschaffung eines guten Rechtes ein. Namentlich ist diess der Fall in den verschiedenen Formen der Volksherrschaft, in den Einherrschaften mit Volksvertretung oder Mitregierung von Ständen, möglicherweise selbst in Aristokratieen milderer Art. In unbeschränkten Fürstenherrschaften freilich kann hiervon nicht die Rede sein, und sind andere Massregeln zu suchen.

Es steht somit fest, dass in jedem Staate unter den Rechtsgesetzen hinsichtlich ihrer inneren Kraft und Bedeutung, eine Verschiedenheit stattfindet, welche bedeutend genug ist, um auch eine Verschiedenheit der Massregeln zur Herstellung eines formell und materiell vollkommenen Rechts zu erfordern. Und nicht erst der ausdrücklichen Erwähnung sollte es bedürfen, dass, welcherlei Massregeln auch für nöthig befunden werden, sie gleichmässige Anwendung erleiden sowohl bei der Aufhebung oder Abänderung einer bereits bestehenden Norm, als bei der Gründung einer neuen. In beiden Fällen wird ja Recht geschaffen [1]).

§ 5.

Die genaueren Gränzbestimmungen.

Die Anerkennung eines Unterschiedes in der Behandlung der drei Gattungen von staatlichen Rechtsnormen erfordert nun aber natürlich eine ganz genaue Bestimmung der Gränzen zwischen ihnen. Unklarheit in diesen Begriffen würde leicht sowohl bei einer Aenderung des bestehenden, als bei Gründung neuen Rechtes Versäumniss nützlicher Massregeln veranlassen, zuweilen wohl selbst zu absichtlicher Verletzung der Regel verlocken; überdiess dem Schaden auch unerquickliche Streitigkeiten beifügen.

Eine einfache Verweisung auf die in jedem Staate thatsächlich bestehenden Bestimmungen würde hier nicht genügen. In sehr vielen Staaten ist über eine solche Abtheilung der Rechtsnormen nach ihrer inneren staatlichen Bedeutung gar nichts festgesetzt; und wo diess, namentlich in Folge der Abfassung einer Verfassungs-Urkunde, nicht ganz hat unterbleiben können, ist das Ausgesprochene (wie sich unten des Näheren ergeben wird) keineswegs vollständig und genügend. Es muss vielmehr der Unterschied grundsätzlich vollständig erörtert werden, so dass, so bald die Verschiedenheit

---

1) Diesem einleuchtenden Satze handeln freilich gar manche der neuen Staatsgrundgesetze entgegen, indem sie Sicherungs- und Förderungs-Massregeln nur für die Abänderungen und Aufhebungen ihrer Bestimmungen vorschreiben, die Gründung neuer Verfassungsnormen aber ganz übergehen. Nun decken sich aber diese beiden gesetzgebenden Handlungen keineswegs vollständig, und es lassen sich recht wohl Zusätze zu bestehenden Verfassungen denken, welche keineswegs zu gleicher Zeit eine Aenderung einer itzt bestehenden Norm sind. Wenn z. B. über einen gerichtlichen Schutz der Verfassung, über das Verhältniss des Staates zur Kirche, über Staatsdienerrechte u. s. w. bis itzt gar nichts bestimmt war, so ist die Erlassung eines Gesetzes selbstredend keine Abänderung der Verfassung, und doch wird Verfassungsrecht geschaffen, ist also Grund zur höchsten Sorgfalt vorhanden.



einer gesetzgeberischen Behandlung anerkannt ist, sogleich die Anwendung klar vorliegt. Dass hierbei aber nicht nach ungefähren Bequemlichkeits-Rücksichten, sondern streng begrifflich zu verfahren ist, bedarf wohl nicht erst eines Beweises. Im Uebrigen ist die Lösung der Aufgabe wohl einer ernsten Mühe werth; denn wenn auch allerdings im Allgemeinen der Unterschied zwischen Verfassungs-Bestimmungen, einfachen Gesetzen und Verordnungen deutlich ist, und überdiess sich allmälig in denjenigen Staaten, welche eine verschiedene Behandlung derselben einhalten, Gewohnheit und Vorgang bildet: so sind doch im Einzelnen viele Zweifel möglich, für deren Lösung Grundsätze bestehen müssen. Namentlich erfordert da, wo bisher allgemeine Massregeln nicht beobachtet wurden, deren erste Einführung und Anwendung auf den vorhandenen gesetzlichen Stoff scharf bestimmte Anhaltspuncte.

1. Die Verfassung eines Staates giebt die allgemeinen Grundsätze über Ziel, Mass und Mittel des einheitlichen Volkslebens. Sie besteht also aus denjenigen Satzungen, welche den concreten Zweck desselben aussprechen [1]), in Folge dessen die Regierungsformen feststellen und die Staatsgewalt nach Recht und Umfang bestimmen, dann aber einer Seits den Inhaber dieser Staatsgewalt und seine persönlichen Rechtsverhältnisse, anderer Seits die Ansprüche der übrigen Staatstheilhaber an den Staat und die zu ihrer Verwirklichung für nothwendig erachteten Einrichtungen grundsätzlich anordnen [2]). — Die meisten dieser Punkte erfordern umfängliche Feststellungen; und nicht selten müssen dieselben, selbst da, wo eine systematische Verzeichnung der Verfassungsbestimmungen beabsichtigt war, erst aus verschiedenen Theilen des Gesetzes, wo nicht aus verschiedenen Gesetzen, vereinigt werden. So sind die Vorschriften über die Bildung der Staatsgewalt zusammengesetzt aus den allgemeinen Bestimmungen über den staatsbürgerlichen Gehorsam, über die Pflicht der Unterthanen zu Beiträgen und Dienstleistungen an den Staat, über den Befehl des Heeres und dessen Eid, über das etwaige Staatsvermögen und dessen Erhaltung und Verwendung. Die Vorschriften über den Inhaber der Regierungsgewalt bestehen, je nach der Regierungsform, aus den Bestimmungen über das Regierungsrecht eines

1) Eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung bestimmter Staatszwecke ist zwar selten; und vielleicht mit Recht: allein sie ist doch keineswegs ohne Beispiel. So gehören hierher in Nordamerika nicht nur die Unabhängigkeits-Erklärung, sondern auch der Eingang der Bundesverfassung von 1789; in Frankreich die betreffenden Theile der Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte von 1791 und 1793, und später wieder der Eingang der Verfassung von 1848; in den Niederlanden die Verf. von 1798 u. s. w.

2) Es ist hoffentlich nicht nothwendig, erst noch ausdrücklich den sinnlosen Irrthum bekämpfen zu müssen, welcher nur denjenigen Staaten eine Verfassung zugestehen will, welche in formeller Beziehung, ein systematisches Grundgesetz haben, in materieller Beziehung aber dem Bürger politische Rechte einräumen. Jeder Staat hat seine Verfassung und folglich höchststehende Verfassungsbestimmungen. Nur freilich sind die Verfassungen je nach der Staatsgattung und nach geschichtlichen Zuständen sehr verschieden nach Inhalt und Form. — Ebenso kann natürlich der Name eines Gesetzes nicht darüber entscheiden, ob es eine Verfassungsbestimmung giebt oder nicht, sondern nur der Inhalt.



bestimmten Geschlechtes sammt den dazu gehörigen Gesetzen über Erbfolgerecht, Erbfolgeordnung, Hausgesetz, Familiengut, Civilliste; oder aus den Vorschriften über Theilnahme an der regierenden Volksversammlung und über die Abhaltung dieser letzteren; oder aus den Feststellungen über die von dem Volke zu treffenden Wahlen zu den in seinem Namen den Staat leitenden, gesetzgebenden und vollziehenden Vertreterversammlungen, über deren Eintheilung, Amtsdauer, vielleicht über ein zeitweise gewähltes Regierungshaupt, über vorbehaltenes Veto; oder aus der Bestimmung der aristokratisch bevorzugten Geschlechter, ihrer Ordnung in Räthe, der etwaigen Häupter. In allen diesen verschiedenen Einrichtungen aber gehören noch dazu ausführliche Beisätze über die einzelnen, dem oder den Inhabern der Staatsgewalt zustehenden Regierungsrechten. Die Feststellung der Rechte der Bürger gegenüber vom Staate aber begreift theils deren Freiheitsrechte, (vielleicht in ausführlichen Grundrechten entwickelt,) theils, — wo solche bestehen — die politischen Rechte derselben, also ihre Theilnahme an bestimmten Staatshandlungen; namentlich aber auch die sämmtlichen Einrichtungen, welche zur Sicherstellung der ersteren und zur Ausübung der anderen getroffen sein mögen, also die Ständeversammlungen in den Einherrschaften sammt deren Wahlen, Einrichtungen, Rechten der Ueberwachung oder Mitwirkung, den persönlichen Rechten der Mitglieder.

So unbestreitbar und unbestritten diese Sätze nun aber auch sind, so ist es im bestimmten Staate und Falle keineswegs immer leicht zu entscheiden, ob eine in Frage kommende Norm als Verfassungsrecht anzusehen und zu behandeln sei. Um zu einer sicheren Regel zu gelangen, sind genaue Unterscheidungen nöthig.

Wenn es sich, zuförderst, von der Gründung eines ganz neuen, engeren oder weiteren, Verfassungssatzes handelt, wo also keinerlei zu beachtende Gesetzgebung vorliegt, so ist lediglich der Gegenstand massgebend. Jeder Rechtssatz also, welcher grundsätzlich eines der im Vorstehenden angeführten Verhältniss ordnet, ist Bestandtheil der Verfassung; und es ist dabei nur der Eine Punct zu beachten, ob die Einzeln-Ausführungen solcher Sätze gleich in demselben Gesetze mit gegeben, oder abgesondert festgestellt werden. Im letzteren Falle gehören sie unzweifelhaft in die Kategorie der gewöhnlichen Gesetze, und lassen als solche leichter spätere Verbesserungen und Anpassungen an das Bedürfniss zu.

Schwieriger ist die Entscheidung, wenn es sich von der Abänderung bereits bestehender Gesetze handelt. Hier würde es viele Ungewissheit und manchen ehrlichen sowie böswillig angezettelten Streit ersparen, wenn die sämmtlichen Verfassungs-Vorschriften eines Staates immer auch einen formell ausgesonderten Theil der Gesetzgebung bildeten. Allein dem ist lange nicht überall also. Es sind vielmehr viererlei Umstände, welche Zweifel erwecken

oder wenigstens missbraucht werden können. — Einmal sind oft in solchen Staaten, deren Verfassung schon lange besteht und welche nicht das Bedürfniss gefühlt haben, sie einer Durchsicht und formellen Ordnung zu unterwerfen, die einzelnen Verfassungsbestimmungen in vielen, verschiedenartigen, wunderlich und willkürlich abgefassten und bezeichneten Urkunden zerstreut. Sie sind vermischt mit allen anderen Arten von Gesetzen und Vorschriften, bald nur in Andeutungen, bald übermässig ausgesponnen; überdiess mögen sie von Gesetzgebern aufgestellt sein, welchen itzt eine solche Befugniss gar nicht mehr zustünde, oder in Formen, welche itzt ganz anderen Arten von Normen eigen sind. — Sodann sind selbst da, wo man bemüht war, die Verfahrungsbestimmungen in Einem Gesetze systematisch zusammenzustellen, nicht immer alle Seiten des Verfassungslebens in diesem Grundgesetze beachtet, sondern, mit oder ohne Absicht, unzweifelhaft zur Verfassung gehörige Puncte in anderweitigen Gesetzen geordnet. — Drittens finden sich, umgekehrt, nicht selten in solchen Verfassungs-Urkunden Bestimmungen über Gegenstände, welche nach allgemeinen Begriffen gar nicht zur Verfassung des Staates gehören. So z. B. Versprechen, bestimmte Verwaltungsmissbräuche abzustellen, Vorschriften über Behördenorganismen, Regelungen von Geld- und Güter-Fragen. — Endlich ist es nicht selten, dass Gesetze, deren oberste Sätze unzweifelhaft zur Verfassung gehören, sich in ausführliche und kleine, damit aber völlig willkürliche, Einzelnheiten verlaufen, welche ihrer Seits als Grundgesetze des Staates zu betrachten kaum verständig wäre.

Zur Lösung dieser Zweifel ist es nun nöthig, sich an zwei Sätze zu halten. Als Regel steht fest, dass der Begriff der Verfassungsnorm zur Anwendung zu bringen ist. Wo und wie also immer über die Zwecke des Staates, über die Regierungsform, über die allgemeinen Rechte und Pflichten der Staatsgewalt, über die Person und die Rechte des Inhabers der Staatsgewalt, endlich über die staatsbürgerlichen und die politischen Rechte der Staatsgenossen sowie die zu deren Schutz und Ausübungen bestimmten Anstalten grundsätzlich etwas bestimmt ist, liegt ein Verfassungs-Gesetz vor. Eine tief greifende Ausnahme von dieser Regel ist aber der ebenfalls zu beachtende Satz, dass der Wille des Gesetzgebers zu achten ist, wo dieser abweichend von einer folgerichtigen Durchführung der vorstehenden Regel nachweisbar Bestimmungen über die Bedeutung eines Gesetzes gegeben hat.

Die Anwendung dieser beiden Sätze auf die vorstehenden Fälle von Ungewissheit ergiebt aber folgende Bestimmungen:

Eine unsystematische und formell veraltete Verfassungs-Gesetzgebung muss auf doppelte Weise behandelt werden zum Behufe einer richtigen gesetzgeberischen Behandlung. Einmal wird die Frage, ob eine bestimmte, in einem älteren Gesetze enthaltene Norm den Verfassungsbestimmungen bei-



zurechnen und somit bei Aenderungen gleich diesen zu behandeln sei, nicht nach den Formen oder Benennungen dieses Gesetzes, noch weniger darnach, ob der frühere Gesetzgeber itzt auch noch zuständig zur Erlassung einer solchen Vorschrift wäre, entschieden, sondern lediglich nach den allgemeinen Grundsätzen über die Verfassungseigenschaft der Rechtssätze. Zweitens unterliegt es keinem Anstande, dass der verschiedenartige Inhalt eines solchen alten Gesetzes grundsätzlich gesondert, mit jedem Theile aber auf die ihm itzt zukommende Weise verfahren wird. Als formell veraltet aber sind alle Gesetze anzusehen, welche vor der Anerkennung des Unterschiedes der drei Gattungen von Rechtsnormen durch den Staat erschienen sind [1]).

Gesetze, welche zwar nicht in die systematische Verfassungsurkunde aufgenommen sind, allein ihrem Inhalte nach wesentlich zur Verfassung gehörende Gegenstände ordnen, sind als Verfassungs-Gesetze zu behandeln. Die Abfassung eines Grundgesetzes hat wohl die Absicht, diejenigen Bestimmungen, welche es aufnimmt, für Bestandtheile der Verfassung zu erklären; allein hieraus folgt noch keineswegs, dass es nur diese Sätze als Bestandtheile der Verfassung anerkennt. Es können theils absichtlich einzelne Gegenstände zu einer zwar abgesonderten, desshalb aber nicht minder bindenden Bekanntmachung verwiesen sein; theils ändert ein unabsichtliches Uebergehen, also ein subjectives Versehen des Gesetzgebers, weder die gegenständliche Bedeutung einer Rechtsnorm noch das giltige Bestehen derselben. Eine Ausnahme ist nur in dem Falle anzuerkennen, wenn der Gesetzgeber selbst solche abgesonderte Gesetze, trotz ihres Gegenstandes, unzweideutig in eine andere Klasse von Normen verwiesen hat. Hierbei mögen seine Gründe unrichtig sein; allein sein Wille ist dennoch anzuerkennen. — Vorstehendes findet namentlich, in Regel und Ausnahme, Anwendung auf die sog. organischen Gesetze. Nicht selten entstehen dieselben dadurch, dass im Augenblicke des nöthigen Abschlusses einer Verfassungs-Urkunde es entweder an Zeit oder an Uebereinstimmung zur Feststellung eines wichtigen Punctes gebricht. Ebenso gehören hierher die Beilagen von Verfassungs-Urkunden, welche nicht aus inneren Gründen, sondern nur wegen gleicherer Abfassung besonders gestellt zu sein pflegen. Endlich sind ganz unzweifelhaft Abänderungen von Bundesverfassungen nach diesen Grundsätzen zu behandeln, wenn der Bund ein Bundesstaaat ist, somit Theilnahme an ihm den Bestand der Staatsgewalt und selbst die Staatszwecke, also wesentlichste Verfassungspuncte, berührt; nicht aber, wenn es ein völkerrechtlicher Staatenbund ist, welcher bei unverändertem Wesen des einzelnen Staates nur einzelne Vertragsverbindlichkeiten auflegt.

Unzweifelhaft ist es in formeller und in materieller Hinsicht ein Fehler,

1) S. mein Staatsrecht des K. Württemberg, 2te Aufl., Bd. I, S. 70; vgl. mit Wächter, Handbuch, Bd. II, 1, S. 32.



wenn in einer Verfassungs-Urkunde auch Bestimmungen aufgenommen sind, welche die Grundgedanken des concreten Staatslebens nicht betreffen. Auch werden solche Bestimmungen natürlich dadurch gegenständlich keine Verfassungs-Gesetze. Sie müssen jedoch formell als solche anerkannt und also auch in Abänderungsfällen so behandelt werden, da sie der Gesetzgeber nun einmal unter die Grundgesetze aufgenommen hat. Nur findet natürlich keine analoge Anwendung statt auf zwar wesentlich gleichartige, allein mit einem solchen Privilegium nicht versehene Normen.

Am schwierigsten ist es, eine richtige Gränzlinie zu ziehen zwischen Verfassungs-Gesetzen und deren Ausführung in gewöhnlichen Gesetzen, wo nicht gar in Verordnungen. Als Regel muss zwar gelten, dass jedes Gesetz, welches einen in der Verfassungs-Urkunde im allgemeinsten festgestellten Rechtssatz weiter ausführt, nur als ein gewöhnliches zu betrachten und in Aenderungsfällen zu behandeln ist; denn es ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber eben nur jenen allgemeinsten Satz unabänderlicher hat machen, die Anwendung mehr den Strömungen des Lebens übergeben wollen. Allein es sind doch zwei verschiedene zweifelhafte Fälle. Einmal kann zwar der oberste Satz in der Verfassungs-Urkunde (oder einem anderen anerkannten Verfassungs-Gesetze) stehen; allein derselbe ist so kurz und allgemein, dass die spätere Ausführung mit der Aufstellung von Grundsätzen, welche ihrer inneren Bedeutung nach wahre Verfassungsnormen sind, beginnt, und erst im weiteren Verlaufe in blosse Ausführungsnormen übergeht [1]). Zweitens aber kann ein ganz neben der Verfassungs-Urkunde stehendes Gesetz zwar zunächst oberste, eigentliche Verfassungs-Sätze aufstellen, dann aber auch diese im Weiteren anwenden und ausbilden [2]). Hier fragt sich dann allerdings, ob bei einer beabsichtigten Aenderung solcher Gesetze eine Trennung nach der inneren Bedeutung der Gesetze geboten, oder eine gleichmässige Behandlung an der Stelle sei; ferner im letzteren Falle, ob denn mit dem gesammten Inhalte nach den Grundsätzen über Verfassungsgesetze oder nach denen über gewöhnliche Gesetze verfahren werden müsse? Zunächst ist nun wohl (da der Gesetzgeber — angenommenermassen — nicht ausdrücklich hier das Gegentheil bestimmt hat) an der allgemeinen Regel festzuhalten, dass ein Verfassungssatz, wo er auch stehen möge, als solcher zu behandeln

1) Ein Fall dieser Art wäre z. B. folgender: In der Verf.-Urk. wäre nur der Grundsatz festgestellt, dass „alle Staatsbürger vor dem Gesetze gleich seien.“ Ein späteres, zur Ausführung dieses Grundsatzes bestimmtes Gesetz hätte nun zunächst denselben zerlegt in: Aufhebung des Adels; Beseitigung aller bevorzugten Gerichtsbarkeit; gleiche Dienstpflicht im Heere und Verbot der Stellvertretung; sodann aber in einem und demselben Rahmen jeden dieser Puncte in ausführlichen Bestimmungen geregelt.

2) Als Beispiel mag hier die Annahme dienen, dass eine Verf.-Urk. über das Verhältniss von Staat und Kirche gar nichts enthielte, später (oder auch früher) aber ein Gesetz entstanden wäre, welches die Grundsätze, dass die Kirche vom Staate unabhängig sei, eine Staatskirche nicht bestehen dürfe, das religiöse Bekenntniss ohne alle staatlichen Folgen und Beziehungen sei, an die Spitze stellte, und sie dann in allen Einzelnheiten ausarbeitete.



sei. Die zufällige und fehlerhafte äusserliche Verbindung mit Bestimmungen geringerer Bedeutung kann sein Wesen nicht ändern. Bei der itzt noch allein offenstehenden Wahl zwischen Trennung und allgemeiner Behandlung als Verfassungsnormen aber muss für erstere entschieden werden, weil sonst untergeordneten Sätzen eine übermässige und vielleicht schädliche Bedeutung gegeben würde. Die Möglichkeit von Unzuträglichkeiten, namentlich von Streit, ist zwar keineswegs zu läugnen; allein diese kann nur zu der Forderung einer richtigen erstmaligen Abfassung der Gesetze, nicht zu einer Verläugnung der Grundsätze führen, und überdiess werden häufig die aus der Trennung entstehenden Nachtheile geringer sein, als diejenigen gewesen wären, welche eine gleichmässige Behandlung des Ganzen erzeugt hätte [1]).

2. Die Verfassung kann und soll nur die allgemeinen Grundlagen so der staatlichen Zustände überhaupt wie namentlich der Rechtsordnung insbesondere legen, nur Gränz- und Ziel-Puncte setzen. Sache der Gesetze ist es denn das Recht innerhalb dieses Kreises festzustellen, so weit solches von gesetzgeberischem Willen des Staates und nicht etwa von anderen Rechtsquellen ausgehen will; also theils die allgemeinen Rechtssätze der Verfassung zu entwickeln und in ihren Einzelnheiten inhaltlich und in bestimmter Fassung festzustellen, theils diejenigen Lebensverhältnisse, welche die Verfassung gar nicht berührt hat, selbstständig jedoch im Geiste der Verfassung rechtlich zu ordnen. — Hiermit ist denn auch sogleich der Umfang und der Gegenstand der rechtschaffenden Thätigkeit der Gesetze gegeben. Die Linie gegen die Verfassung ist durch die obige Entwicklung des Gebietes derselben von selbst gezogen; eine Ueberschreitung derselben hat Nichtigkeit zur Folge. Ebenso scharf scheidet sich das Gesetz von den tiefer stehenden staatlichen Normen, den Verordnungen. Sein wesentliches Gebiet ist die Schaffung von Rechtssätzen; und die Verordnung trifft, wenn sie ein neues Recht selbstständig feststellen will, ebenso gut Nichtigkeit, wie das Gesetz davon getroffen wird bei Uebergriffen in die Verfassung. —

1) Zum Beweise, dass keine dürre, unpractische Uebertreibung von theoretischen Grundsätzen diese Regel eingiebt, sondern dieselbe vollziehbar und sogar nützlich ist, nehme man den Fall, es wolle in dem in Note 1, S. 412, angeführten Gesetze die völlige Aufhebung des Adels wieder modificirt werden. Nach dem oben verlangten Verfahren würden die allgemeinen Sätze, welche diese Aufhebung aussprechen, ausgehoben und als Veränderungen eines Verfassungsgesetzes behandelt; je nach dem Ergebnisse des Beschlusses kämen dann entweder die weiteren Ausführungs-Bestimmungen, oder würde ganz abgestanden von ferneren Verhandlungen. Bei solchem Verfahren wäre es einer Seits sicher nicht schwer, sich zu vereinigen über die als das leitende Verfassungsrecht abzusondernden Sätze; anderer Seits würde das Ergebniss der Berathung ein viel reineres sein, indem so über den Hauptsatz nach seinem inneren Werthe und nicht mit Rücksicht auf untergeordnete und zufällige Einzelnheiten entschieden würde, und überdiess die spätere Feststellung der Ausführungssätze weit rascher und folgerichtiger vor sich gehen, beziehungsweise ganz unterbleiben könnte. Der Gang und das Ergebniss so mancher ständischen Berathung möchte sicher nicht als Beweis für die Richtigkeit der gegentheiligen, sondern vielmehr als Beleg der Nothwendigkeit der vorstehenden Verfahrensart aufzuzeigen sein.



Auch hier kommt es auf die Benennung der befehlenden Norm nicht an. Allerdings ist es wünschenswerth, dass das Gesetz seine bestimmte staatlich anerkannte und festgehaltene Bezeichnung habe; und es ist ein Vortheil der constitutionellen Regierungsart, dass sie eine solche hat. Allein wo es sich von der gesetzgeberischen Abänderung eines bestehenden Gesetzes handelt, kommt die zufällige Belegung desselben mit einer der hundert verschiedenen amtlichen Bezeichnungen (Edict, Manifest, Novelle, Ordnung, Bekanntmachung, General-Rescript, Kabinets-Ordre, Patent u. s. w.) nicht in Betracht. Der entscheidende Umstand für die Anwendung der für Gesetze bestimmten Behandlungsweise ist lediglich der, ob die in Frage stehende Norm einen Rechtssatz feststellt [1]). Es ist also gar wohl möglich, dass der, bloss Ausführungsbestimmungen begreifende, Inhalt eines mit hochtönender Ueberschrift versehenen Befehles sich nicht zur Behandlung als Gesetz eignet, während selbst eine ausdrücklich nur als Verordnung bezeichnete Norm sie erfordert. — Dass nicht bloss die Feststellung eines Rechtssatzes, oder dessen Aufhebung, sondern auch die theilweise Aenderung oder eine authentische Auslegung eines solchen durch Gesetz zu geschehen habe, bedarf nicht erst der Bemerkung.

Zweifelhaft ist hier die Entscheidung nur weniger Fragen.

Vor Allem tritt der Fall ein, und zwar sehr häufig, dass in einem förmlichen Gesetze auch bloss ausführende Bestimmungen enthalten sind. Soll nun bei einer etwaigen Abänderung eine Trennung des Inhaltes zum Behufe einer verschiedenen Behandlung stattfinden? Es ist zu unterscheiden. Ist ein solches Gesetz in einer Zeit zu Stande gekommen, in welcher eine scharfe Scheidung der verschiedenen Rechtsnormen grundsätzlich anerkannt und regelmässig vom Staate geübt ist, so muss es als die bewusste Absicht der Organe des Staatswillens betrachtet werden, auch den blossen Ausführungsmassregeln formelle Gesetzeskraft verleihen zu wollen; und es ist somit auch dieser Theil des Inhaltes in der für Gesetze bestimmten Weise zu behandeln. Ob Zweckmässigkeitsgründe für eine solche Abweichung von der Regel klar vorliegen, oder nicht, kann keinen Unterschied machen. Stammt dagegen die fragliche Norm aus einer Zeit, in welcher der concrete Staat diesen Unterschied noch nicht kannte, so muss die Trennung eintreten, weil die folgerichtige Berücksichtigung des Inhaltes hier durch keine nothwendige Voraussetzung von einem abweichenden ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers gebrochen wird. Dabei darf denn freilich nicht unbemerkt

---

1) Natürlich ist hiermit nicht gesagt, dass lediglich nur Rechtssätze durch die Gesetze festgestellt werden können. Es ist vielmehr gar wohl möglich, dass in einem concreten Staate auch noch andere Ausflüsse des Staatswillens in der Form und mit der Kraft von Gesetzen erfolgen können; so z. B. Behörden-Organisationen, Bezirkseintheilungen, Staatsausgaben. Hier ist bloss erörtert, dass Rechtssätze ausschliesslich nur in Gesetzen vom Staate ausgesprochen werden können.

bleiben, dass in vielen Fällen dieser Art ein strenges grundsätzliches Sichten der Vorschriften mehr Schaden und Mühe als Vortheil bringen möchte, und daher verständigerweise zu unterlassen ist, um so mehr, als die Folge nicht etwa eine oberflächlichere Behandlung des Rechtes, sondern nur eine vielleicht nicht nöthige grössere Aufmerksamkeit auf die blossen Verordnungstheile wäre. Nur dann freilich, wenn das zur einseitigen Erlassung der Verordnungen berechtigte Staatsorgan seine Befugniss ausdrücklich in Anspruch nimmt, kann eine Weigerung der Trennung nicht stattfinden.

Eine anderweitige zu Bedenken Anlass gebende Frage ist die, wie sich die Gesetzgebung und das Vertragsrecht des Staates zu einander verhalten? Es tritt nämlich, bei sonst ganz geschiedenen Thätigkeitskreisen, der Zweifel ein, ob die für Erlassung eines Gesetzes vorgeschriebenen Massregeln auch dann eingehalten werden müssen, wenn Sätze, welche gegenständlich zu der inneren vom Staate zu wahrenden Rechtsordnung gehören, in Verhandlungen mit einem fremden Staate festgestellt und in der Form eines Staatsvertrages bekannt gemacht werden sollen? So z. B. Bestimmungen über die Gültigkeit fremdländischer gerichtlicher Urtheile, über Klagrechte von Ausländern, über gemeinschaftliches Gantverfahren, u. s. w. Dass hier nicht ohne weiteres die allgemeine Lehre von der Nothwendigkeit einer genauen Ueberwachung der Gesetzgebung entscheiden kann, ist klar, weil ein neuer wichtiger Umstand mit in das Spiel kommt, nämlich das Vertragsrecht des Staates und dessen gewöhnliche Ordnung. Es stehen sich vielmehr bedeutende Gründe, welche die Aufrechterhaltung der allgemeinen Schutzmassregeln gegen schlechte Gesetze auch hier als räthlich erscheinen lassen, und solche, welche dafür sprechen, der Regierung freiere Hand zu lassen, geradezu entgegen. Für die Aufrechterhaltung ist nämlich geltend zu machen, dass dieselben Ursachen, welche überhaupt eine sorgfältige Feststellung von Rechtssätzen erfordern, auch bei der Anordnung in einem Vertrage völlig in Kraft sind; und dass überdiess ein Verharren bei demselben desshalb nöthig sei, damit nicht die Regierung auf einem Schleichwege Rechtssätze zu Stande bringe, welche sie bei Einhaltung der gewöhnlichen Schutzmassregeln nicht durchgesetzt haben würde. Auf der andern Seite ist die Vergrösserung der Schwierigkeiten einer Uebereinkunft, somit die Möglichkeit des Verlustes eines wünschenswerthen Rechtes, so wie die für den Staat entstehende Verlegenheit im Falle der späteren Verwerfung eines bereits völlig unterhandelten und abgeschlossenen Vertrages allerdings sehr in Anschlag zu bringen. Unter diesen Umständen ist denn auch begreiflich, dass die Frage sehr verschieden in den einzelnen Staaten gelöst worden ist. Während in einer nicht grossen Anzahl derselben sämmtliche Verträge denselben Massregeln unterworfen worden sind, welche für die

Herstellung der Gesetzgebung für nöthig erachtet sind[1]), ist im Gegentheile in andern Staaten dem Staatsoberhaupte allein die ganze Besorgung der Verträge mit dem Auslande, welches immer ihr Inhalt sei, übertragen; etwa unter nachträglicher Aufsicht der Volksvertretung und mit Befugniss derselben zu einer Klage gegen die verantwortlichen Räthe[2]). In dritten Fällen ist die Gültigkeit sämmtlicher Verträge von der Erfüllung eigenthümlicher, mit den gewöhnlichen Schutzmassregeln für Gesetze nicht übereinstimmenden Bedingungen abhängig gemacht, z. B. von der Zustimmung nur eines Theiles der Volksvertretung[3]). Möglicherweise ist diese Bestimmung ausschliesslich oder doch vorzugsweise hinsichtlich solcher Verträge gegeben, welche Vereinbarungen über Rechtssätze enthalten. Endlich haben nicht wenige Staaten einen Unterschied zwischen den Verträgen gemacht und, während sie als Regel das freie Verfügungsrecht der Regierungen feststellen, in Beziehung auf gewisse Arten derselben, worunter denn namentlich die Verträge über eine gemeinschaftliche Rechtschaffung begriffen sind, eine Einhaltung der gewöhnlichen Schutzmassregeln vorgeschrieben[4]). — Eine theoretische Entscheidung, und welche somit namentlich auch da anwendbar wäre, wo gar keine ausdrückliche Bestimmung besteht, ist in der That nicht leicht. Doch scheint eine Abwägung der gegenseitigen Gründe schliesslich für die Beibehaltung der allgemeinen für die Gesetzesgründung nothwendig erachteten Massregeln ausfallen zu müssen. Die Sicherung eines guten Rechtes ist von grösserer Bedeutung als die Ersparung von Verlegenheiten. Ob diese Einrichtung aber auf diejenigen Verträge beschränkt werden soll, durch welche Rechtssätze für das Volksleben verabredet sind, oder ob sie überhaupt auf alle Arten von Verträgen auszudehnen ist, braucht hier nicht erwogen zu werden. Mit Ersterem ist die im Interesse einer guten Gesetzgebung aufzuwerfende Frage bereits erledigt.

Noch frägt es sich endlich, drittens, ob da, wo den obersten Gerichten das Recht eingeräumt ist, über streitige Rechtsfragen Gemeinbescheide mit Gesetzeskraft zu erlassen, auch gegenüber von dieser abgetretenen Gesetzgebung die allgemeinen Massregeln zur Rechtswahrung Anwendung

---

1) Diess war der Fall in der französischen Verfassung von 1848, welcher gemäss alle Verträge ihre schliessliche Gültigkeit nur durch die Zustimmung der Volksvertretung erhielten. Höchst wunderlich ist dabei freilich, dass der Präsident der Republik Verträge auch vorher schon sollte ratificiren dürfen.

2) So ist es z. B. in England. Vgl. Stephen, Commentaries on the Laws of England, Bd. II, S. 513; Boyer, Commentaries on Constit. Law. 2. ed. Lond., 1846, S. 160. Und so war es in Frankreich nach der Karte § 14; in der Cortes-Verfassung, § 142, Nr. 7, u. s. w.

3) Diess ist so bestimmt in den V. St. von Nordamerika, wo die vom Präsidenten abgeschlossenen Verträge von ihm erst dann ratificirt werden können, wenn zwei Drittheile des Senates zustimmen. S. Const. of U. St., II, 2; mein Bundesstaatsrecht der V. St., S. 328 fg.

4) Diese Bestimmung gilt z. B. in Schweden, V. U., § 12; in den Niederlanden, § 57; in Württemberg, § 85, 86; in Hannover, 1832, § 92 u. s. w.

erleiden? Hier möchte es denn allerdings scheinen, als ob kein Grund bestehe, einem untergeordneten Gesetzgeber eine Freiheit einzuräumen, welche dem Staatsoberhaupte selbst, wenn es als Gesetzgeber auftrete, verweigert werde; so wie keine Sicherheit, dass nicht auch ein höheres Gericht einen schlechten oder schlecht gefassten Rechtssatz aufstellen könne. Allein dennoch muss man sich für die Verneinung entscheiden. Theils handelt es sich nur von minder bedeutenden und der Zahl nach beschränkten Fällen, weil der Natur der Sache nach nur die Entscheidung zwischen verschiedenen Meinungen und wenn sich keine Uebereinstimmung der Ansichten des Volkes oder der Untergerichte bilden will, nie aber die Gründung neuer Rechtssätze oder gar Rechtsanstalten der Gegenstand von Gemeinbescheiden sein kann. Theils würde durch Anwendung der allgemeinen Sicherungs-Massregeln der ganze Zweck verfehlt, nämlich die Beseitigung einer Ungewissheit, welche voraussichtlich die eigentliche Staatsgesetzgebung zu beseitigen nicht der Mühe werth fände. Doch mag es immerhin gerathen sein, zur Beseitigung jeglichen Missbrauches das ganze Recht zu Gemeinbescheiden nach Gegenstand und Form der Ausübung gesetzlich genauest zu umgränzen, und es auf das Nothwendige und wenigst Missbrauchbare zu beschränken.

3. Kaum ist nach den vorstehenden Erörterungen noch Stoff zu inhaltlichen Bemerkungen über die Verordnungen. Das Wesentliche ist, dass dieselben keinen eigenen, freigebildeten Rechtsstoff enthalten, sondern lediglich die formelle Ordnung und die Anwendung der eigentlichen Rechtssätze zum Gegenstande haben dürfen. Auf der strengsten Einhaltung dieser Grundforderung beruht die Sicherheit des Rechtszustandes im Staate zu grossem Theile. Sobald eine Staatsverordnung eine neue Rechtsnorm enthält, muss sie mindestens in der für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Weise zu Stande gebracht werden. Namentlich ist auch die Androhung von Strafen kein Gegenstand für Verordnungen, selbst wenn dieselben nach Gegenstand und Grösse nur unbedeutend wären; und wenn es daher nothwendig erscheint, einer Behörde je nach den wechselnden und nicht zum Voraus im Einzelnen zu bestimmenden Bedürfnissen des täglichen Lebens eine Befugniss zu Strafdrohungen einzuräumen, so muss diess durch ein Gesetz geschehen, welches nach Gegenstand und Strafart einen bestimmten Kreis zieht, der dann nicht überschritten werden darf. — Im Allgemeinen ist die Rechtsordnung weit weniger das Feld für die Erlassung von Verordnungen, als die Verwaltung. Wo aber immer solche nothwendig sein mögen, ist jeden Falles darauf zu achten, dass sie womöglich von der obersten Staatsgewalt selbst ausgehen und nicht, in Auftrag derselben, von untergeordneten, nur in einem Theile des Staatsgebietes zuständigen Stellen. Durch solche nur in kleinerem Umkreise gültige Bestimmungen wird immer die Einheit des Rechtszustandes gestört, dessen Aufrechterhaltung wesentliche Aufgabe des

Staates ist, dessen Zweck und Wesen ja selbst eben nur in der Einheit des Volkslebens besteht.

§ 6.

Reihenfolge der Gegenstände.

Zwei Sätze stehen fest:

Einmal, dass das vom Staate ausgehende Recht seine Entstehung bei weitem zum grössten Theile den Gesetzen i. e. S. verdankt. Verfassungs-Bestimmungen sind ihrem Wesen nach nur kurz und bedürfen erst der fruchtbaren Entwicklung; in vielen Beziehungen ziehen sie sogar nur den Kreis, innerhalb dessen die Gesetzgebung sich frei bewegen mag. Die Verordnungen sind von ganz untergeordneter Bedeutung.

Zweitens, dass die Gesetze in Beziehung auf die zur Herstellung eines guten Rechtes für nöthig erachteten Massregeln in Mitte zwischen zwei Aeussersten stehen. Es ist nöthig, dass sie mit Ernst, mit Aufbietung aller zum Verständnisse des Bedürfnisses und der Befriedigung führenden Mittel vorbereitet, bearbeitet und berathen, auf zweckmässige Weise bekannt gemacht werden. Allein sie müsssen den wechselnden Bedürfnissen des Lebens folgen, zuweilen wohl denselben voraneilen, und ihre Zustandebringung darf daher nicht allzu schwerfällig eingerichtet sein. Im schlimmsten Falle kann eine Verbesserung eintreten. Es ist also weder erforderlich noch nützlich, dass bei ihnen solche Erschwerungen stattfinden, wie bei der Verfassung des Staates, welche nur nach hergestelltem Beweise dringenden Bedürfnisses und überwiegender Einstimmigkeit eine Veränderung erfahren kann; noch dürfen sie auf der andern Seite dem blossen Belieben einer einfachen Behörde überlassen werden, wie diess bei den unselbstständigen Verordnungen ohne Nachtheil geschehen mag.

Aus beiden Gründen ist es daher auch das Zweckmässigste, die Erörterung von der Abfassung der Gesetze zum Mittelpunkte der Lehre zu machen, wenn schon die logische Reihenfolge eine andere wäre. Ist für die ordentlichen Gesetze die richtigste Behandlung gefunden, so schliesst sich daran leicht und ohne Wiederholung an, was von Ausnahmsmassregeln passend oder nothwendig erscheint, theils also, wenn etwa unter aussergewöhnlichen Umständen Gesetze selbst ein besonderes Verfahren erfordern sollten, theils jeden Falles die eigenthümliche Behandlung einer Seits der Verfassungsbestimmungen, anderer Seits der blossen Verordnungen.

Erster Abschnitt.

Die ordentliche Gesetzgebung.

Erste Abtheilung.

Allgemeine Regeln über Rechtsgesetze.

§ 7.

Veranlassung und Zeit zur Gesetzgebung.

Feststellung von Rechtsgesetzen ist immer ein wohl zu überlegendes Unternehmen, zuweilen, namentlich wo es sich von Ordnung grosser Seiten des Rechtslebens also von ganzen Gesetzbüchern handelt, eine der schwierigsten menschlichen Geistesarbeiten. Jede Veränderung in dem Rechte greift in weiterem oder engerem Kreise in die geistigen und die dinglichen Zustände des Volkes ein; möglicherweise kann es sie ganz umwandeln. Soll daher das Unternehmen gelingen und nicht vielleicht gar zum Schaden ausschlagen, so muss theils der Gesetzgeber in der Lage sein, sich seinem Werke mit Umsicht, Ruhe und Vorbereitung widmen zu können, theils das Volk eine Neugestaltung des Rechtes eben itzt bedürfen und ertragen. Mit andern Worten, Gesetzgebung ist kein Gegenstand für launenhafte Liebhaberei, unruhige Vielgeschäftigkeit oder Eitelkeit; sondern es gehört — neben freilich noch sehr vielem Weiteren, allein doch zunächst — zu einer verständigen Vornahme mit Hoffnung auf Erfolg, dass eine zureichende Veranlassung und eine richtig gewählte Zeit die Thätigkeit rechtfertigen und erleichtern.

Es ist aber möglich, näher zu bestimmen, wann das eine und das andere wirklich der Fall ist.

I. Veranlassung zur Rechtsgesetzgebung.

Der einzige Grund zu einem neuen Rechtsgesetze ist das Bedürfniss danach. Ein Gesetz, welches nicht durch ein Bedürfniss hervorgerufen wurde,

ist nicht bloss überflüssig, sondern geradezu schädlich. Und diess zwar in mehr als Einer Rücksicht. — Vor Allem wird das Rechtsbewusstsein des Volkes gestört, wenn ein Verhältniss, dessen rechtliche Reglung bisher sowohl den Ansichten von sittlich Nothwendigem, als den materiellen Forderungen des Lebens entsprach, geändert wird. Nicht nur das Gefühl der Festigkeit, sondern auch das der Wahrheit des Rechtes wird erschüttert, und macht dem der Willkür Platz. Es ist dabei ganz gleichgültig, ob das bisherige Recht auf einer Gewohnheit oder bereits schon auf einem geschriebenen Gesetze beruhte. — Nicht selten entsteht auch ein sachlicher Schaden. Wenn ein neues Gesetz die rechtliche Ordnung der Güterwelt oder der Verbindlichkeiten ändert, so geht diess nicht wohl ohne Nachtheile für Einzelne ab, welche sich nicht schnell genug in das neue Recht zu finden wissen, oder sich auf längere Dauer des alten eingerichtet hatten. Diess muss ertragen werden, wenn das neue Gesetz im Ganzen einen besseren Zustand herstellt, also Bedürfniss ist. Allein es ist eine nutzlose und somit tadelnswerthe Beeinträchtigung der Bürger, wenn das bisherige Recht eben so gut hätte fortbestehen können. — Nicht geringe anzuschlagen ist, ferner, die Störung in dem Wissen des Rechtsgelehrten, sei es der Richter sei es der Rechtsfreunde. Mag auch eine solche nicht fühlbar sein oder Beachtung verdienen bei kleineren Gesetzen, deren Inhalt und Folgerungen bald vollständig begriffen und dem Gedächtnisse eingeprägt sind; so stellt sich diess doch ganz anders bei umfassenden Gesetzen, etwa ganzen Gesetzbüchern. Es ist nicht zu viel gesagt, dass in solchem Falle ein ganzes Geschlecht darüber hingeht, ehe wieder eine vollständige Beherrschung des gesetzlichen Stoffes gefunden wird. Dieser Verlust so vielen Nachdenkens und so ausgebreiteter Erfahrungen, verbunden mit der anfänglichen Unfertigkeit des neuen, ohne Ueberlieferung und Vorbild begonnenen Wissens, kann nun aber nicht anders als höchst empfindlich für gar viele Rechtsuchende sein. Auch dieses Uebel mag als ein Uebergangszustand ertragen werden, wenn das neue Gesetz die ganze Rechtsordnung wesentlich verbessert und bisherige dauernde Missstände beseitigt; aber ohne grossen Zweck fällt es hart. — Endlich noch soll nicht ganz übersehen werden, dass Aenderungen in den Gesetzen die wissenschaftlichen Arbeiten über das bisherige Recht mehr oder weniger unbenützbar machen.

Die Beantwortung der Frage: wann Veranlassung zu einem Rechtsgesetze sei, löst sich somit in die Auffindung der Fälle auf, in welchen sich ein neues Bedürfniss fühlbar macht. Als solche erscheinen aber folgende:

1. Da sich sowohl die gesellschaftlichen Verhältnisse durch die Entstehung und Feststellung neuer mächtiger Interessen und das Erlöschen bisher bestandener ändern, als auch die wirthschaftlichen Richtungen und Formen der Völker in zwar langsamer, aber unaufhaltsamer Umgestaltung

begriffen sind: so bilden sich von Zeit zu Zeit neue sachliche Zustände aus, deren Recht geordnet sein muss, die aber in der bisherigen Rechtsordnung, eben weil sie früher gar nicht oder nur unmerklich bestanden, nicht berücksichtigt sind [1]). Hier ist nun allerdings möglich, dass auch ein genügendes Gewohnheitsrecht allmälig entsteht; oder es kann eine scharfsinnige Rechtswissenschaft das neue Verhältniss unter ein analoges Recht bringen; vielleicht genügt selbst die doctrinelle Ausbildung bereits vorhandener allgemeiner Grundsätze in dieser bisher nicht beachteten, weil nicht nothwendigen, Richtung. Allein wahrscheinlicher ist freilich, dass die neuen Zustände Schwankungen und Zweifeln in rechtlicher Beziehung nur durch eine eigene, ausführliche und bestimmt festgestellte Gesetzgebung entrissen werden können. In solchem Falle ist das Bedürfniss erwiesen.

2. Ein zweiter möglicher Fall ist die durch Erfahrung gezeigte Unzulänglichkeit des bestehenden Rechtes; sei es nun dass dasselbe gleich von Anfang an lückenhaft war, sei es dass sich neue Seiten längst bestandener Zustände entwickelt haben, welche das vorhandene Recht nicht genügend bestimmt [2]). Doch ist hier allerdings zuzugeben, dass in solchen Fällen theils Gewohnheitsrecht, theils und hauptsächlich Gerichtsgebrauch das Bedürfniss vollständig befriedigen können.

3. Das bestehende Gesetz kann formell und materiell unrichtig sein. Und zwar mag diess entweder aus einem ursprünglichen und somit bei tüchtigerer Behandlung vermeidbaren Fehler des Gesetzgebers herrühren, oder daher, dass sich die zur Zeit der Entwerfung des Gesetzes allgemein angenommene, und somit auch vom Gesetzeber ohne Tadel getheilte, Rechtsansicht später als eine unrichtige erwies. In der ersten Unterstellung also kann das Gesetz von Anfang an undeutlich oder zweideutig, anderen Rechtssätzen zuwiderlaufend, unbedingt unzweckmässiges oder unmögliches anordnend, dem Rechtsbewusstsein des Volkes und guten Gewohnheiten desselben widerwärtig sein. Im andern Falle mag ein Gesetz durch die spätere rich-

---

1) Fälle neuer gesellschaftlicher Gestaltungen, welche eine rechtliche Ordnung verlangen würden, wären etwa: die Verwandlung eines bisher leibeigenen Bauernstandes in persönlich freie Erbpächter; oder die Anerkennung der Fabrikarbeiter als eines korporativen Vereines mit bestimmten Rechten an die Erträgnisse ihrer Arbeit; oder ein solches Ueberhandnehmen der Findelkinder, dass sie eine fühlbare eigene Klasse des Volkes bildeten. Fälle von neuem durch wirthschaftliche Entwicklungen nöthig werdendem Rechte bieten dagegen dar die Eisenbahnen, die Actienvereine, die Bewässerungsanlagen, u. dgl.

2) Beispiele von ursprünglich ungenügenden und daher zu ergänzenden Gesetzen gaben mehrere der neueren Strafgesetzbücher, welche nur die peinlich zu bestrafenden Rechtsverletzungen, nicht aber auch die von andern Behörden abzurügenden milderen Vergehen derselben Art beachteten, und daher später eigene Polizeistrafgesetze nöthig machten. Als ein Fall einer durch allmälige Entwicklung des Gegenstandes nothwendig werdenden Ausbildung der Gesetzgebung mag die Zwangsabtretung zu öffentlichen Zwecken dienen, die eine ausführliche Gesetzgebung erst bedurfte, als die riesenmässigen Verbindungswege der neuesten Zeit Expropriationen in vorher ungekannter Zahl hervorriefen, hierbei aber eine Menge früher gar nicht beachteter Verhältnisse sich geltend machten.



tigere Auffassung einer Rechtsanstalt, durch Anerkennung eines natürlichen Anspruches aller Bürger oder durch die Entwicklung grösserer Gesittigung für unhaltbar, vielleicht für schreiend ungerecht und selbst barbarisch erklärt werden, welches zur Zeit seiner Gründung allgemein für nothwendig und richtig erachtet war [1]). In beiden Fällen ist eine Aenderung gerechtfertigt und nothwendig, und es ist ein völlig sinnloser Fetischismus, ein Gesetz bloss desshalb, weil es alt ist, für heilig und unantastbar zu erachten [2]). Doch hat man sich auch davor zu hüten, in das Gegentheil zu verfallen. Ein unruhiges Haschen nach allem Neuen, was irgendwo in der Welt gedacht und gethan wird, bloss weil es neu ist, beweist, falls es aufrichtig gemeint ist, Mangel an Urtheil sowohl über das Eigene als über dieses Fremde, und führt zu unbehaglichen und nachtheiligen Schwankungen im Rechtszustande; liegt aber nur die Lust zu glänzen zu Grunde, so ist es eitle Geckerei. Gar gefährlich ist es namentlich, wenn sich der Gesetzgeber von einer falschen und kränklichen Gefühlsamkeit, wie sie zu Zeiten stattfindet, anstecken lässt, und so durch Abschwächung des Strafrechtes die Verbrechen fördert anstatt hintanzuhalten, den rechtlichen Bürger preisgiebt und den Verdorbenen hätschelt, der Gemeinschaft eine Last zu behäbiger Pflege der Rechtsfeinde aufladet, während sie Tausende von rechtlichen Menschen darben lassen muss. Nachsicht gegen Verbrechen ist keine feinere Gesittigung, sondern entweder widrige und einfältige Schwäche oder eigene sittliche Stumpfheit.

4. Sehr häufig sind in den neueren Verfassungs-Urkunden gewisse Einrichtungen der Rechtsordnung nur in den allgemeinsten Grundsätzen zugesagt, und deren Ausführung im Einzelnen der gewöhnlichen

---

1) Die ganze Geschichte der Gesetzgebung ist voll von Beispielen beider Arten von unbrauchbaren Gesetzen. So war z. B. das römische Hypothekenrecht von Anfang materiell falsch, weil es nicht auf Oeffentlichkeit und Specialität beruht; oder der französische Familienrath als Vormundschaftsbehörde, weil nicht sichernd genug; das baierische Strafgesetz, welches knieende Abbitte vor des Königs Bildniss vorschreibt, weil eben so sinnlos als empörend; das französische Gesetzbuch über Strafverfahren, weil es dem Angeschuldigten keine Sicherheit gegen Missbrauch der Staatsgewalt giebt; die Bestellung von Anklage-Geschwornen, weil solche leicht in der Sache selbst nach unvollständigen Beweisen urtheilen; die Feststellung der Knutenstrafe, weil unmenschlich grausam; die Gestattung von Nichtigkeitsklagen wegen angeblicher Verstösse gegen das jus in thesi, weil dadurch muthwilliger Verschleppung der Rechtssachen Thür und Thor geöffnet ist. Schlecht gefasst vom Beginne an war das preussische Landrecht durch seine zersplitternde Casuistik; das baierische Strafgesetzbuch von 1812, welches in den ersten Jahren seines Bestandes unzählige Novellen zur Verdeutlichung bedurfte; viele der Novellen der späteren römischen Kaiser wegen aufgeblasener und undeutlicher Schreibart; schlecht gefasst von Anfang an sind alle englischen Parliamentsacten in ihrer schwerfälligen Sprache, ohne Abtheilungen und einfache logische Anlage. Gesetze aber, welche ihrer Zeit entsprechend waren und erst durch Veränderung der Gesittigung und der Verhältnisse unbrauchbar wurden, sind u. A.: die deutschen Volksrechte; der Sachsen- und der Schwabenspiegel; die Carolina; die Capitularien Karls des Grossen, die Siete Partidas; das römische Recht der väterlichen Gewalt.

2) Vgl. hierüber die berühmten Bemerkungen Bentham's in seinem Book of Fallacies, (Works, Bd. II, S. 308 fg.).



Gesetzgebung entweder ausdrücklich oder stillschweigend zugewiesen. (Man sehe z. B. die Deutschen Grundrechte.) Offenbar ist diese Sitte nur ein Nothbehelf, und wäre eine gleichzeitige volle Ausführung sehr wünschenswerth, theils weil erst auf diese Weise die ganze Bedeutung der neuen Staatseinrichtung aufgefasst werden mag, und sie sich mit allen ihren Folgerungen alsbald in das Regierungs- und Volksleben einsenken könnte; theils wegen der nothwendigen inneren Uebereinstimmung zwischen Grundsätzen und Entwicklungen, welche vielleicht später von andern Gesetzgebern oder unter andern Verhältnissen nicht mehr eben so leicht und vollständig zu erreichen ist. Allein da die Entwerfung von Verfassungs-Urkunden gewöhnlich der glückliche und möglichst zu beschleunigende Schluss einer grossen staatlichen Bewegung ist, so bleibt zu so ausführlicher Gesetzgebung in der Regel keine Zeit, und es ist sogar weit klüger, wenigstens die Grundsätze schnell so fest und so hoch, als menschliche Einrichtungen vermögen, zu stellen, denn durch hinausgesponnene Verfolgung des Bessern alles auf das Spiel zu setzen. Um so stärker ist dann aber die Aufforderung, alsbald nach allgemeiner Einführung der neuen Verfassung auch wirklich an die Ausarbeitung der von derselben geforderten Gesetze zu gehen. Eine ungerechtfertigte Verzögerung ist nicht nur ein Unrecht gegen Alle, welche durch die Verbesserung des Gesetzes Vortheile erhalten hätten; sondern auch ein politischer Fehler. Die Regierung erregt Misstrauen gegen ihre Ehrlichkeit und zieht sich fortwährende, oft nicht geringe, Verlegenheiten und Vorwürfe zu, ruft sogar leicht eine neue, und dann naturgemäss viel weiter gehende Gährung gegen sich hervor; die Vertheidiger der Volksrechte aber bleiben ohne die breite und feste Grundlage, welche ihnen ein allseitig und gleichmässig entwickeltes System von Gesetzen schon an sich und formell, noch mehr aber durch rechtliche Erziehung der ganzen Volksmasse gewähren würde. Nimmt man dann noch dazu, dass wenigstens in den meisten Fällen schon die Aufnahme des allgemeinen Grundsatzes unter die Verfassungs-Versprechungen ein in dem Augenblicke lebhaft gefühltes Bedürfniss der neuen Gesetzgebung an sich beweist: so liegt denn allerdings in dem angenommenen Falle eine dringende Aufforderung zum Handeln und eine vollständige Rechtfertigung desselben vor.

5. Eine der schönsten, aber auch der schwierigsten Aufgaben der Staatsweisheit ist die Verschmelzung verschiedenartiger Staatsbestandtheile zu einem auch innerlich einheitlichen Ganzen. Es giebt allerdings Fälle, in welchen eine solche Einheit nicht, wenigstens itzt noch nicht, angestrebt werden kann und darf. So namentlich da, wo mehrere ungefähr gleich zahlreiche Stämme in ihren Eigenthümlichkeiten scharf ausgebildet sind, an ihrer Volksthümlichkeit und Geschichte ebenmässig hängen, und zwar zu Einem Staate verbunden, allein weder ineinander aufgehen,

noch in ein drittes gemeinschaftliches Neues verschmolzen sein wollen. Ferner da, wo die Klugheit rathet, einer gegen ihren Willen mit dem Staate vereinigten, etwa eroberten, Bevölkerung den Uebergang in das neue Verhältniss möglichst zu erleichtern, ihr den eingetretenen Wechsel durch möglichste Belassung der bisherigen Zustände und Einrichtungen so wenig fühlbar als möglich zu machen, und wo somit selbst beim Vorhandensein einer überwiegenden Nationalität im alten Lande, vor der Hand wenigstens, jegliche Verschmelzungsversuche zu unterlassen sind. Endlich, wenn das Versprechen der Schonung einer abgesonderten provinziellen Eigenthümlichkeit von der Staatsgewalt, gleichviel aus welchen Gründen und bei welchen Veranlassungen, gegeben und von der betheiligten Bevölkerung als ein Recht angenommen worden ist. Allein es giebt auch Fälle, in welchen eine geschickte und muthige Regierung das, an sich überwiegend wünschenswerthe, Ziel der völligen Nationaleinheit zu erstreben rechtlich und thatsächlich im Stande ist; und dann soll und darf es nicht unterlassen werden, auch auf die Gefahr vielfacher Mühe und mancher, wenn nur besiegbarer, Aufregung. — Unter den hier anzuwendenden Mitteln ist ohne Zweifel eines der wirksamsten die Sorge für ein gemeinsames Recht. Ein gleiches Recht bildet allmälig eine Uebereinstimmung vieler sachlicher und geistiger Zustände aus, erleichtert den Verkehr, bringt immer wieder sowohl im Verkehre mit den Einzelnen als mit den Behörden das Bewusstsein der Einheit; es fördert somit ein gemeinschaftliches Nationalgefühl. Die Fortbildung eines gemeinsamen Rechtes macht auch eine gemeinsame Gesetzgebung möglich und nöthig, während wenigstens in einem Staate mit ständischen Einrichtungen verschiedenes Recht der einzelnen Bestandtheile des Staates auch verschiedene Provinzialversammlungen mit sich bringt. Nur bei einer einheitlichen Verfassung ist innere und äusserliche Einheit des Staates und Volkes denkbar. Ebenso ist es wenigstens wahrscheinlich, dass nur bei einheitlichem Rechte eine völlige Uebereinstimmung in der Organisation der Behörden herzustellen, damit aber ein bedeutendes Spaltungszeichen zu beseitigen ist. Nur bei gemeinsamem Rechte können die Studien der Richter und der Verwaltungsbeamten dieselben sein; nur dann ist eine Verwendbarkeit eines Jeden im ganzen Staatsgebiete, also eine Mischung und Einigung einer sehr einflussreichen Klasse möglich; nur dann eine juristische National-Literatur vorhanden. Endlich wird bei gemeinsamem Rechte die Erinnerung an frühere Trennung und wahrscheinliche Feindschaft nicht immer wieder erneuert in allen Einrichtungen des täglichen Lebens und Handelns. — Der Mittel zur Erreichung dieses Zweckes giebt es aber mehrere. Entweder kann es nämlich bewerkstelligt werden durch einfache Uebertragung des bereits in einem Theile des Staates geltenden Rechtes auf die bisher anderem Rechte folgenden

Theile. Oder durch Feststellung einer für alle Theile neuen Gesetzgebung. Oder endlich durch einen gegenseitigen Austausch einzelner Rechtsabschnitte, so dass kein Theil ganz untergeordnet wird, keiner ganz in seinem bisherigen Besitze bleibt. Die Wahl unter diesen Möglichkeiten für den einzelnen Fall hängt von den besonderen Umständen ab. Das erste Mittel ist das leichteste; allein es ist bedingt einmal durch das thatsächliche Ueberwiegen des zur Grundlage bestimmten Volkstheiles, sodann durch die wenigstens vergleichenswerthe Güte des auszudehnenden Rechtes. Eine ganz neue Gesetzgebung für Alle schont jede Eifersucht und erspart das Gefühl der eigenen Vernichtung zum Vortheile Fremder; allein es ist ein sehr weitschichtiges Unternehmen, das lange Zeit erfordert, und es enthält ein Unrecht gegen Diejenigen, deren bisheriges Recht den Bedürfnissen genügte, und welche dasselbe vielleicht durch lange Erfahrungen und Arbeiten in Gerichten und in der Literatur ausgebildet hatten. Ein gegenseitiger Austausch ist bei gleich mächtigen und gleich trotzigen Stämmen ein Beruhigungsmittel; allein es kann nur in dem, wohl selten vorhandenen, Falle angewendet werden, wenn die beiderseitigen Rechte auf wesentlich gleichen Grundlagen beruhen und von beiden wenigstens einzelne grössere Theile einer Erhaltung und Ausdehnung werth sind.

II. Richtige Zeit zur Gesetzgebung.

Wo immer eines der bisher aufgezählten Bedürfnisse nach einem Gesetze sich zeigt, da hat der Staat unzweifelhafte Veranlassung, ja Pflicht, seine gesetzgeberische Thätigkeit eintreten zu lassen. Allein damit ist nicht gesagt, dass es vernünftig, oder auch nur möglich sei, dieser Aufgabe zu jeder Zeit nachzukommen. Es ist vielmehr sehr wohl denkbar, dass äussere Umstände, welche mit dem Gegenstande und der Dringlichkeit des fraglichen Gesetzes an sich in gar keinem Zusammenhange stehen, eine freie und vollständige Wirkung der gesetzgeberischen Thätigkeit des Staates für längere oder kürzere Zeit hindern. Wenn es nun entweder an und für sich nicht möglich ist, ein solches Hinderniss zu beseitigen, oder wenn die hierzu anzuwendenden Mittel ausser Verhältniss zu der Bedeutung des Gesetzes wären, so rathet schon die einfachste Klugheit, in solchem Falle die Entwerfung oder Einführung des Gesetzes auf eine minder ungünstige Zeit zu verschieben.

Zur klaren Einsicht in diese Verhältnisse ist es nun aber vor Allem nothwendig, diejenigen Zustände aufzusuchen, und übersichtlich zu ordnen, von welchen erfahrungsgemäss zeitweise Hindernisse für die Gesetzgebung zu erwarten sind. Und zwar bringt es die Verschiedenheit der vom Staate anzuwendenden Thätigkeit mit sich, dass dabei zwischen den Hindernissen für eine richtige Entwerfung eines für nöthig erachteten Gesetzes und denen für eine sichere und vollständige Durchführung eines beschlossenen Gesetzes unterschieden wird.

Die auf die Entwerfung eines Gesetzes möglicherweise ungünstig einwirkenden äusseren Umstände sind folgende: Vor Allem mögen die zu gesetzgeberischen Arbeiten Berufenen durch die Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten der nöthigen Geistesruhe zur umsichtigen Erwägung, zum gründlichen Eindringen, zur scharfsichtigen Entwicklung, endlich zur richtigen Abfassung beraubt sein. Und zwar kann Furcht vor grossem Unglücke, Hoffnung auf Sieg und Gewinn, übermächtig in Anspruch nehmende Theilnahme an einem grossen Ereignisse diese Wirkung gleichmässig haben. Leidenschaftlich mit einem anderen Gegenstande Beschäftigte werden eine schwierige gesetzgeberische Aufgabe schlecht, wenn überhaupt, lösen. Eine andere störende Ursache kann sein ein übermächtiger Geschäftsdrang, welcher den zur Gesetzgebung Berufenen nicht die Muse zu einer sorgfältigen Arbeit lässt. Endlich noch, und es ist diess wohl der schlimmste Fall, findet nicht selten ein stürmischer Andrang von Aussen auf den Gesetzgeber statt, welcher ihm nicht nur Handeln überhaupt, und zwar schnelles Handeln, sondern auch zu gleicher Zeit die Richtung seiner Bestimmungen gebieterisch vorzuschreiben sucht. Hier gilt denn Ueberlegung für bösen Willen, Billigkeit für Verrath, Hinblick auf Zukunft und wahrscheinliche Aenderungen der itzigen Lage für Feigheit. Und es ist diess Alles um so schlimmer, als die mit solcher Gewalt aufgedrungenen Forderungen in der Regel in sich falsch, übertrieben, ungerecht sind. Der Sturm aber kann von mehr als Einer Seite kommen; eine durch Rache oder Furcht gestachelte Regierung ist zu solchem Drängen eben so fähig, als ein von Freiheitsschwindel trunkenes Volk; eine gewaltthätige staatliche Parthei so gut, als eine fanatische Kirche.

Die Ausführung eines Gesetzes aber mag durch äussere Umstände auf doppelte Weise beeinträchtigt werden. Einmal nämlich kann die Staatsgewalt durch anderweitige dringende Aufgaben so sehr in Anspruch genommen sein, dass ihr die nöthige Muse fehlt, um die zur Durchführung erforderlichen Vorkehrungen mit gehöriger Umsicht zu treffen und sie in ihrem Erfolge zu beobachten, oder dass ihr die zwingende Kraft abgeht. So z. B. während eines Krieges, in Zeiten innerer Unruhen, bei einer Hungersnoth u. s. w. Zweitens kann eine Verkettung von Umständen mächtige durch ein Gesetz bedrohte Interessen in die Lage versetzen, der richtigen Durchführung des ihnen widrigen Gesetzes so viele Hindernisse in den Weg zu legen, dass der Regierung selbst bei ungetheilter Aufmerksamkeit und Kraft eine vollständige Beseitigung itzt nicht gelingt. Beispiele: eine Ablösung von Grundlasten, wenn die Berechtigten eine Unterstützung ihrer Weigerung bei auswärtigen Mächten finden; die Einführung von Schwurgerichten in Zeiten heftiger Partheileidenschaften, welche Unabhängigkeit und Unpartheilichkeit der einzelnen Geschworenen beeinträchtigen u. s. w.

Es bedarf allerdings nicht erst der Bemerkung, dass diese Hindernisse

in sehr verschiedenem Grade vorhanden sein können. Ebenso ist einleuchtend, dass sie bei übrigens gleichen Umständen in Beziehung auf ein ausführliches, oder ein in die bestehenden Rechtsverhältnisse tief eingreifendes Gesetz weit mächtiger einwirken, als auf eine kurze, schnell entworfene und nur einzelne Puncte berührende Bestimmung. Eine besondere Würdigung der Umstände ist somit in jedem Falle nöthig. Allein unläugbar wird es in sehr vielen Fällen durchaus gerathen sein, die ungünstige Sachlage vorübergehen zu lassen und die beabsichtigte Gesetzgebung auf eine passende Zeit zu verschieben.

In der Regel wird diese günstige Zeit dann eintreten, wenn im Staate selbst und in seinen äusseren Beziehungen Ruhe eingetreten ist, also einer Seits die Aufmerksamkeit nicht von der nächsten Aufgabe gewaltsam abgezogen wird, anderer Seits die Staatsgewalt die erforderliche Kraft besitzt zur Beseitigung unordentlicher Einwirkungen oder trotziger Widersetzungen. Die Zeit äusserer und innerer Ruhe ist es daher auch, welche eine thätige und für die Rechtsausbildung wohlgesinnte Regierung nicht unbenützt vorübergehen lassen darf. Störungen werden nach aller Erfahrung nur allzubald wieder eintreten; und ist dann die richtige, vielleicht unwiederbringliche, Zeit für gesetzgeberische Thätigkeit versäumt worden, so kommen zu den Nachtheilen der unvollkommenen Rechtsordnung auch noch die begründeten Vorwürfe über Unbekümmertheit, Schlaffheit, wo nicht üblen Willen. Und sehr leicht können die beiden Aufregungsursachen zusammen einen Sturm gegen die lässige Regierung erzeugen, welchen sie schwer übersteht, oder den sie durch itzt übereilte, nach Form und Inhalt unreife, somit schädliche oder unhaltbare Gesetze zu beschwichtigen suchen muss [1]).

Diese Regel erleidet nur Eine Ausnahme. Wenn nämlich das Hinderniss einer nothwendigen Rechtsänderung in den durch Wirkung des gewöhnlichen Gesetzes nicht beseitigbaren Bevorrechtungen Betheiligter liegt: so muss die erste Zeit zur Entwerfung und Durchführung der erforderlichen Bestimmungen ergriffen werden, in welcher der äussere Schutz der Widerstrebenden auf irgend eine Weise geschwächt ist. In Zweifel wird diess nun keineswegs eine ruhige Zeit sein; sondern vielmehr im Gegentheile wenn Krieg, innere Aufregung u. dgl. das bisherige Verhältniss schwächen. Allein hier müssen die

1) Die Erfahrung, welche im J. 1848 die deutschen Regierungen einzeln und in ihrer Gesammtheit, dem Bunde, gemacht haben, ist in dieser Beziehung sehr lehrreich. Von allen Vorwürfen, mit welchen sie plötzlich und von allen Seiten überhäuft wurden, ward keiner bitterer und häufiger vorgebracht, als die, dass sie dreissig unwiderbringliche Friedensjahre versäumt und den unläugbarsten Bedürfnissen der Nation nicht durch eine entsprechende Gesetzgebung Befriedigung gebracht haben. Vor der Gerechtigkeit des Tadels musste jeder Vertheidigungsversuch verstummen; das Ergebniss aber war, dass nun unter dem unwiderstehlichen Einflusse einer masslosen Aufregung in allen Richtungen des Rechtslebens Gesetze erlassen wurden, welche nicht nur unendlich grössere Aenderungen anordneten, als sonst je gefordert oder geleistet worden wären, sondern auch bei der hastigen Entwerfung und Beendigung durchaus fehlerhaft waren.



Nachtheile der unruhigen Zeit getragen werden, weil sie doch immer noch verhältnissmässig die günstigste ist. Die Benützung des richtigen, vielleicht schnell vorübergehenden, Augenblickes wird sehr erleichtert sein, wenn das Gesetz schon früher unter der Hand entworfen und so für den eintretenden Fall bereit gehalten wird.

§ 8.

Forderungen hinsichtlich des Inhaltes der Gesetze.

So verschieden auch der Gegenstand der Rechtsgesetze ist, so lassen sich doch mehrere allgemeine Forderungen hinsichtlich des Inhaltes stellen, welche von jedem Gesetze dieser Art erfüllt sein müssen, wenn es nicht gegründeten und schweren Ausstellungen bloss liegen soll. Zum Theile sind diese Forderungen an alle Gesetze überhaupt, auch an die in keinem Bezug zur Rechtsordnung stehenden, zu machen, da sie aus dem Begriffe des Gesetzes selbst sich ergeben; zum Theile aber betreffen sie die Rechtsgesetze ausschliesslich.

Die erste dieser Forderungen ist, dass das Gesetz nur allgemeine Sätze enthalte, d. h. Vorschriften für sämmtliche Zustände einer bestimmten Art, welche nach der Erlassung des Gesetzes und während der Dauer desselben zur Entscheidung kommen. Darin eben besteht der Unterschied eines Gesetzes von der Entscheidung einer Behörde, z. B. einem Richterspruche, dass letztere einen befehlenden Ausspruch nur hinsichtlich eines einzelnen bestimmten Falles enthält, und für andere Fälle, wie gleichartig immer sie sein mögen, keine unmittelbare zwingende Kraft hat. Feststellung eines einzelnen Falles durch ein Gesetz, ist in allen Fällen unzulässig. In Staaten, deren Verfassungen die Gleichheit Aller vor dem Gesetze verlangen, ist eine solche Vorschrift geradezu ein Bruch der Constitution. Aber auch in den übrigen Staaten treten die entschiedensten Uebelstände ein. Entweder nämlich liegt ein solcher einzelner Fall schon zur Zeit der Entstehung des Gesetzes zur Entscheidung vor; dann ist er nach dem bestehenden Rechte zu entscheiden, und die Feststellung eines anderen Rechtes ist ein offenbarer Gewaltstreich. Oder aber es bezieht sich das fragliche Gesetz auf einen bestimmten erst zu erwartenden Fall; dann entsteht zwar keine factische Verletzung, allein es ist doch höchst bedenklich, ein Verhältniss nicht nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, sondern nach irgendwelchen sonstigen Rücksichten zu ordnen. In den meisten Fällen wird in der That eine rechtswidrige Absicht obwalten, in allen kann sie wenigstens zu Grunde liegen; und die wenigen Fälle, in welchen wirklich ein sachlicher Nutzen beabsichtigt und erreicht würde, gleichen die grosse Gefahr des Missbrauches nicht aus [1]). — Im Uebrigen muss der Begriff eines allgemeinen Satzes

1) Mit allem Grunde hat also die Verfassung der V. St. von Nordamerika Art. 1, Sect. 8,

richtig aufgefasst werden. Dieser Begriff besteht lediglich in der Anwendung der gegebenen Vorschrift auf sämmtliche logisch gleiche Fälle. Demgemäss verliert ein Gesetz den Character der Allgemeinheit nicht, wenn etwa die von ihm berücksichtigten Fälle sich in Raum oder Zeit nur selten ereignen; oder wenn die Vorschrift nur einen Theil einer Rechtsanstalt oder einer Rechtslehre neu bestimmt, nicht aber das Ganze derselben; oder endlich, wenn es eine Ausnahme von einer Regel (freilich nicht für einen einzelnen Fall, sondern für alle gleichen Vorkommenheiten) bestimmt. Vorschriften dieser Art durch Gesetze zu geben, ist vollständig erlaubt, ja nothwendig.

Eine zweite Forderung ist, dass ein Gesetz nur leitende Grundsätze feststelle, nicht aber hinuntersteige zur Entscheidung aller einzelnen endlichen Erscheinungen des zu ordnenden Verhältnisses, und nicht sich verliere in eine unübersehbare und doch niemals vollständige Casuistik. — Die Aufgabe eines Rechtsgesetzes ist, für ein gewisses Lebens-Verhältniss eine zwingende Ordnung vorzuschreiben. Diese Aufgabe wäre leicht zu erfüllen, wenn ein solches Verhältniss immer und überall, so weit die Herrschaft des Gesetzes geht, völlig in denselben thatsächlichen Bestandtheilen und in nie wechselnden Nebenbeziehungen zur Erscheinung käme. Für einen solchen unbedingt feststehenden Fall würde sich eine denselben vollständig, im Ganzen und in allen Einzelnheiten ordnende Vorschrift bei einigem Scharfsinn und rechtlichem Wissen entwerfen lassen. Allein anders verhält sich die Wirklichkeit; selbst bei im Wesentlichen gleichartigen Zuständen sind doch immer bei jedem einzelnen Vorkommen kleinere Abweichungen und besonderste Eigenthümlichkeiten, so dass nie zwei Fälle vollkommen dieselben sind. Es bleibt also nur die Möglichkeit, entweder die gesetzlichen Vorschriften so allgemein zu fassen, dass die betreffenden Verhältnisse in allen ihren Modificationen unter dieselben passen und somit alle gleichmässig geordnet sind; oder aber für jede mögliche dieser kleinern Eigenthümlichkeiten eine eigene für sie auf das Einzelste berechnete Bestimmung zu erlassen. Vielleicht könnten an sich für die eine und für die andere Behandlungsweise Gründe aufgefunden und abgewogen werden; allein es wäre diess nutzlose Mühe. Da es nämlich thatsächlich unthunlich ist, alle möglichen Modificationen der rechtlich zu ordnenden Verhältnisse zum Voraus auszusinnen; eine Regelung nur eines Theiles derselben aber die grössesten Verwirrungen und Zweifel im Rechte zur Folge hätte, (weil es nothwendig wäre, in sehr vielen Fällen nur nach Analogie zu entscheiden,

---

die Erlassung aller „ex post facto laws" untersagt. — Von selbst versteht es sich, dass bei der Behauptung von der Unerlaubtheit von Gesetzen für einzelne Fälle nur Rechts-Gesetze gemeint sind. In wie ferne es gestattet und gerathen ist, anderartige Beschlüsse der Staatsgewalten auch wenn dieselben nur einen bestimmten Gegenstand betreffen, in der Form eines Gesetzes zu fassen, um dieselben unverbrüchlicher zu machen, ist hier nicht weiter in Erwägung zu ziehen.



und zwar die richtige Analogie unter vielen nahe verwandten und doch nicht gleichen Fällen aufgesucht werden müsste,) so bleibt keine Wahl. Man muss sich auf die Feststellung leitender Sätze beschränken; und man müsste diess, selbst wenn sich daraus fühlbare Nachtheile ergäben. Dem ist aber nicht einmal so bei Anwendung der gehörigen Vorsicht; vielmehr hat eine allgemeinere Fassung entschiedene Vortheile. Einmal nämlich ist es sowohl für den Bürger, als für den zur Rechtsprechung aufgerufenen Richter weit leichter, den einzelnen zu ordnenden Fall unter einen allgemeineren Satz zu bringen, als unter die richtige Bestimmung bei mehreren engen. Es werden also weit weniger Irrthümer im Rechte vorgehen; und es ist diess höher anzuschlagen, als dass vielleicht bei grösserer Weite der Regel einzelne itzt unter dieselbe zu stellenden Fälle nicht gleich richtig behandelt werden. Sodann bleibt das Gesetz in mässiger, überschaubarer Ausdehnung, was unter allen Umständen als einer der ersten Vorzüge gelten kann [1]). — Im Uebrigen muss allerdings bei der Aufstellung solcher leitender, also durchgreifender, Sätze mit grosser Umsicht verfahren werden. Und zwar sind dabei zwei Regeln zu beachten. — Einmal hat der Gesetzgeber, ehe er seinen Satz formulirt, das Gesammtgebiet der Thatsachen und Rechtsverhältnisse, auf welche die von ihm beabsichtigte Regel möglicherweise Anwendung erleiden kann, mit möglichster Genauigkeit durchzugehen, ob auch wirklich sämmtliche in demselben enthaltenen Fälle unter die Vorschrift passen. Findet er bei dieser Musterung unfügsame Aussprüche, so muss entweder der Satz so beschränkt werden, dass er nur auf die wirklich gewollten Fälle Anwendung hat; oder aber es sind die erforderlichen Ausnahmen ausdrücklich zu machen und mit ihren eigenen Bestimmungen zu versehen [2]). — Zweitens darf ein Satz nicht so im Allgemeinen gehalten sein, dass Mittelglieder zur Anwendung fehlen. Das Gesetz mag es also immerhin dem richtigen Denken der Betheiligten überlassen, alle unter eine Regel fallenden gleichartigen Erscheinungen auch wirklich unter dieselbe zu bringen, oder die aus einem Grundsatze einfach durch logische Schlüsse abzuleitenden Folgerungen selbst zu ziehen; namentlich mag ein richtiges Verfahren dieser Art von den durch Rechtswissenschaft ausgebildeten Richtern und Anwälten erwartet und verlangt werden. Allein es ist nothwendig, dass der Gesetzgeber selbst seinen Willen ausdrücklich ausspreche, wo dieser bloss durch regelgerechtes Denken gar nicht oder wenigstens nicht mit

---

1) Nach der berühmten Erörterung von Thibaut und Savigny über die verschiedenartigen Eigenschaften der preussischen, österreichischen und französischen Gesetzgebungen ist es überflüssig, weitere Beispiele von der Einhaltung oder Verfehlung der hier in Frage stehenden Regel anzuführen. Nur die eine Bemerkung mag hier Platz finden, dass ein Nachtheil einer bloss stückweise erlassenen Gesetzgebung die allzugrosse Ausarbeitung der Folgesätze und sonstigen Einzelnheiten zu sein pflegt, während bei ganzen Gesetzbüchern der jedenfalls grosse Umfang auf möglichste Beschränkung in jedem einzelnen Falle hindrängt.

2) Vgl. Kitka, Ueber Abfassung der Gesetzbücher. Brünn, 1839, S. 90 fg.

Sicherheit aufgefunden werden kann. Diess ist nun aber namentlich immer da der Fall, wo eine bleibende Eigenthümlichkeit eines Punctes auch eine selbstständige Bestimmung erfordert, oder wo die Möglichkeit einer Wahl unter verschiedenen Ausgangssätzen zu verschiedenen Folgerungen führen kann. Wie jede Handlung der Gesetzgebung, so ist auch die Beschränkung auf leitende Sätze sowohl nach der obersten Regel der Gerechtigkeit als der Deutlichkeit und Zweifellosigkeit des Rechtes zu bemessen.

Das Gesetz ist ein Befehl der Staatsgewalt, welcher nöthigen Falles mit Gewalt durchgeführt wird. Hieraus ergiebt sich die dritte Regel, dass das Gesetz nur unmittelbar anwendbare Vorschriften aufstellen dürfe. Diese Forderung aber muss nach zwei Seiten hin gemacht werden. — Eines Theiles nämlich dürfen keine Sätze aufgestellt werden, welche keine bestimmte Vorschrift enthalten, so dass die Betreffenden, Bürger und Richter, für ihre Handlungen gar keinen sicheren Anhaltspunct bekommen [1]). Ein solches Gesetz ordnet kein Rechtsverhältniss an, und kann, wegen seiner Gegenstandslosigkeit, nicht durchgesetzt werden. Es ist also in der Hauptsache unnütz; und macht dabei doch schon durch sein Vorhandensein Verlegenheiten und Zweifel. Der Gesetzgeber hat sich zu einer entschiedenen Vorschrift zu bestimmen oder ganz zu schweigen. — Andern Theiles aber darf das Gesetz nur Vorschriften des Staates geben, nicht wissenschaftliche Meinungen. Es ist weder Sache der Staatsgewalt, ihren Unterthanen wissenschaftliche Wahrheiten aufzudrängen, noch können diese durch äussere Gewalt gegen Unüberzeugte durchgesetzt werden. Dagegen mag die Aufstellung solcher Ansichten dem Gesetze unabsehbare Bekämpfungen zuziehen, und leicht seinem Ansehen sehr schaden. Allerdings soll der Gesetzgeber von einer richtigen, somit auch theoretisch entwickelbaren und zu vertheidigenden Rechts- und Weltansicht ausgehen, soll er ferner bei seinen einzelnen Satzungen die Ergebnisse der Wissenschaft nach Thunlichkeit benützen, und muss er endlich da, wo in der Lehre ein Streit über einen in den Bereich seiner Bestimmungen fallenden Punct obwaltet, diesen durch eine bestimmte Vorschrift für seinen Wirkungskreis entscheiden: allein alle diese geistige Vorbereitung und kenntnissreiche Umsicht darf den Character des Gesetzes nicht ändern. Es soll dasselbe vorschreiben und nicht lehren [2]).

---

1) Vgl. Kitka, a. a. O., S. 76 fg. Beispiele solcher wegen vager Unbestimmtheit unanwendbarer und nutzloser Bestimmungen enthalten jene Strafgesetze, welche verordnen, dass „nach Umständen", oder „in wichtigen Fällen", oder „bei besonders erschwerenden Umständen" eine Straferhöhung oder eine andere Strafgattung einzutreten habe. Ein Beispiel dieser Art ist ferner der Art. 371 des Code civil, welcher lautet: L'enfant, en tout age, doit honneur et respect à ses père et mère.

2) Sehr richtig schreibt die Kaiserin Maria Theresia für die Abfassung eines Gesetzbuches (des nachmaligen Codex Theresianus) vor: „Soll das Gesetz und Lehrbuch nicht mit einander vermengt, mithin Alles, was nicht in den Mund des Gesetzgebers, sondern ad cathedram gehört.. aus dem Codice weggelassen werden." Entschliessung vom 4. Aug. 1772. — Verdienstlich ist es, wenn Kitka, Verfahren bei Abfassung von Gesetzbüchern, S. 42 fg., den Versuch macht,



Damit ist natürlich nicht gesagt, dass eine wissenschaftliche Bearbeitung des Systemes und der einzelnen Vorschriften der Gesetze gar nicht bestehen dürfe. Im Gegentheile ist eine solche für die Ausbildung des Rechtsgelehrten unentbehrlich. Aber sie muss lediglich Privatarbeit bleiben. Ihre Aussprüche dürfen nur, in so ferne sie innere Wahrheit haben, auf Geltung Anspruch machen, und es muss Jedem gestattet sein, eine ihm noch richtig dünkende Ansicht aufzustellen; und es mag sich selbst die Auffassung, je nach den allgemeinen Entwicklungen der Wissenschaft, ändern, in Lob und Tadel wechseln. Diess Alles lässt das Gesetz selbst unberührt, ändert die Kraft seiner Vorschriften nicht, sondern belehrt nur Dritte nach deren Belieben und Fähigkeit.

Aus wesentlich gleichen Gründen muss, viertens, die Forderung gestellt werden, dass das Gesetz immer eine bestimmte Verpflichtung enthalte, nicht aber nur einen Wunsch oder Rath. Es mag sein, dass die Verpflichtung nicht unbedingt ausgesprochen ist, sondern nur unter gewissen Voraussetzungen, (wie z. B. ein grosser Theil des bürgerlichen Rechtes;) allein wenn diese Voraussetzung eintritt, dann muss ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen vorgeschrieben, auf Ungehorsam ein entsprechender Rechtsnachtheil gesetzt sein. Ein Wunsch oder Rath kann nur theilweise, selbst gar nicht, befolgt werden; damit aber ist die Aufgabe des Staates, die Rechtsordnung im Umfange seiner Wirksamkeit und Zuständigkeit festzustellen und aufrecht zu erhalten, nicht erfüllt. Und welche Stellung hätten Richter und Vollziehungsbeamte zu einem blossen Wunsche? Ein blosser Rath oder Wünsche des Staates mag an der Stelle sein gegenüber von blossen Interessen der Bürger, wo es diesen freisteht, ob sie ihren Vortheil erreichen wollen oder nicht. Zuweilen wenigstens kann es gerathen sein, dass der Staat auch in Beziehung auf eine gegen ihn einzuhaltende Handlungsweise, die er entweder an sich nicht erzwingen kann, oder wenigstens itzt noch nicht erzwingen will, blosse Ermahnungen an die Bürger richte. Allein wo es sich vom Rechte handelt, da steht auch immer eine Verpflichtung gegenüber, und da ist für den Staat, der nicht nach Belieben auf Recht halten oder nicht halten darf, nur eine entschiedene Vorschrift möglich[1]).

---

alle diejenigen Bestimmungen und Einrichtungen aufzuzählen, welche, als bloss theoretischer Art, aus einem Strafgesetzbuche verwiesen werden sollen. Und wenn er auch in einzelnen Puncten zu weit gegangen sein, oder den Gedanken, von welchem es sich hier zunächst handelt, nicht strenge festgehalten haben sollte, so muss man sich doch mit ihm einverstanden erklären, wenn er Folgendes als Fehler rügt: die Aufstellung eines Strafzweckes; die Bestimmung eines allgemeinen Begriffes von Verbrechen; die Reihung der strafbaren Handlungen unter allgemeine Gesichtspuncte (Klassification derselben); Aufstellung allgemeiner d. h. keine bestimmte Vorschrift enthaltender, Grundsätze im Eingange der einzelnen Hauptstücke; allzuviele und wissenschaftliche Eintheilungen.

1) Vgl. Zachariä, Vierzig Bücher vom Staate, Bd. IV, S. 18. — Die Erfahrung der J. 1848 und 49 hat in Deutschland den Satz, dass der Staat in Beziehung auf die Rechtsordnung nicht bitten und rathen, sondern stillschweigen oder befehlen (aber dann natürlich auch vollziehen)



Das Gesetz darf, fünftens, nichts unmögliches vorschreiben. — Die Nachtheile eines solchen Fehlers sind gross und mehrfältig. Entweder wird der Vollzug gar nicht versucht, weil Bürger und Richter die Unausführbarkeit einsehen; dann leidet wenigstens das Ansehen des Gesetzgebers, und zwar auf doppelte Weise, wegen seines Unverstandes, und durch die Nichtbeachtung seines Befehles. Oder aber es soll das Angeordnete durchgeführt werden; dann wird zunächst eine Ungerechtigkeit begangen gegen Den, welcher zur Leistung einer Unmöglichkeit genöthigt werden will, und dabei dann irgendwie Schaden hat; schliesslich aber ebenfalls das Ansehen des Gesetzgebers wegen seines Mangels an Urtheil beeinträchtigt. In beiden Fällen aber ist überdiess keine wirkliche Regel für das Verhältniss vorhanden, welches geordnet werden sollte. — Es ist natürlich unthunlich, alle denkbaren Fälle einer Unmöglichkeit aufzuzählen, um vor ihnen zu warnen; der richtige Gedanke ist nur ein einziger, allein Art und Zahl der möglichen widersinnigen sind unbeschränkt. Nur als Beispiele und Wegzeiger mögen daher folgende Bemerkungen dienen. Eine Unmöglichkeit kann eine thatsächliche oder eine rechtliche sein. Das Gesetz ordnet z. B. eine thatsächliche Unmöglichkeit an, wenn es entweder eine mit den Naturgesetzen im Widerspruche stehende Vorschrift giebt [1]; oder wenn es eine die menschlichen Kräfte überhaupt, oder wenigstens eine die Kräfte des zunächst Betreffenden übersteigende Leistung verlangt [2]; oder endlich wenn es eine Handlungsweise vorschreibt, welche mit den Grundsätzen der Gütererzeugung unvereinbar ist [3]. Eine rechtliche Unmöglichkeit dagegen ist es unter Anderem, wenn ein Gesetz einem Gebote der Verfassung des Staates geradezu entgegentritt [4], oder wenn es unvereinbar ist mit einer als obersten leitenden

---

muss, reichlichst bestätigt. Alle die unzähligen „Aufrufe“, „Ansprachen“, „Proclamationen“ u. s. w. haben nie ihren Zweck erreicht, wohl aber die Schwäche der Regierungen bewiesen, somit das Uebel schlimmer gemacht. Man mag dem Volke rathen in Beziehung auf Flachsbau, auf Vermeidung von Gemüthsbewegungen oder Speisengenuss zu Cholerazeit, auf Vorsicht bei Auswanderung; allein man muss gebieten oder verbieten, wenn man verrätherische Vereine beseitigen, zu Gewaltthaten drängende Volksversammlungen verhindern, Einschüchterungen bei Wahlen aufhalten will, oder man rathe etwa noch einmal ab, ehe die volle strafende und niederwerfende Staatsgewalt in Anwendung kommt; allein nur dann, wenn man gegen die Unfolgsamen alsbald mit siegreicher Macht einschreiten kann und will. Sonst — schweige und dulde man.

1) Ein Fall dieser Art war jenes württembergische Gesetz, welches auf eine gewisse Gattung von Wilderei Zwangsarbeit von zwei Jahren länger als Lebenszeit setzte.

2) Wenn ein Gesetz eine bestimmte Strafsumme ansetzt, so kann diese das ganze Vermögen des Schuldigen übersteigen.

3) Gesetze solcher Art verlangen z. B. diejenigen Socialisten, welche ein bestimmtes Minimum von Arbeitslohn als allgemeine Vorschrift setzen wollen. Leicht könnten nämlich die Marktpreise einer Waare sich so stellen, dass nach Abzug des Werthes der Rohstoffe und Verfertigungskosten im Ganzen nicht so viel übrig bliebe, als nach einem solchen Tarife zu bezahlen wäre.

4) Wenn in einer Verfassungs-Urkunde der Grundsatz aufgestellt ist, dass das Religionsbekenntniss keinerlei Einfluss auf die bürgerlichen Rechte haben dürfe: so ist es eine rechtliche Unmöglichkeit, durch ein Gesetz gegen jüdische Wucherer irgend eine eigenthümliche Bestimmung zu geben, oder über die Zeugenaussagen von Schacherjuden etwas festzusetzen.

Grundsatz aufgestellten Vorschrift, und auch nicht einmal als eine Ausnahme von demselben gelten kann [1]).

Eine sechste Forderung ist, dass das Gesetz für alle Staatsangehörigen gleichmässig gültig sei. Allerdings gilt dieser Grundsatz nicht bei jenen Völkern, welche eine Persönlichkeit des Rechtes je nach der Stammeseigenschaft des Einzelnen annehmen, und wo somit ein Gesetz nur je für eine bestimmte Nationalität erlassen werden kann [2]). Es hat ferner diese Regel wenigstens keine unbedingte Anwendung auf jene Staaten, in deren Verfassung wesentlich ein Unterschied verschiedener Stände begründet ist, (wie in Theokratieen und Aristokratieen,) weil hier die Aufrechterhaltung der politischen Stellung ein eigenthümliches Recht auch in manchen zunächst mit der Regierung des Staates nicht in Verbindung stehenden Lebensverhältnissen nöthig machen kann, so im Erbrechte, im Eherechte, im Strafrechte. Allein in den mehr oder weniger volksthümlich geordneten Rechtsstaaten der Neuzeit ist der Grundsatz der Gleichheit Aller vor dem Gesetze, also der gleichen Gültigkeit des Gesetzes für Alle, ein hoch gestellter, Verstand und Gemüth beherrschender. Und in der That begreift sich auch dieser Drang nach Gleichheit des Gesetzes vollkommen. Nur mit ihr kann sich das Selbstgefühl des Menschen und des Bürgers zufrieden stellen. Durch sie ist die Uebersichtlichkeit und Einfachheit der Rechtsordnung, so wie der zu ihrer Handhabung bestimmten Staatsanstalten bedingt. Gleichheit der gesetzlichen Vorschriften allein sichert gegen ungerechte Begünstigungen der Einen und ungerechte Vernachtheiligung der Anderen. Sie endlich ist für den Verkehr unter den Angehörigen desselben

---

1) Eine rechtliche Unmöglichkeit dieser Art war es, wenn in einem Entwurfe zu einer Austrägalordnung für den deutschen Bund einer Seits als Grundsatz aufgestellt war, dass das gewählte Austrägalgericht den ihm übertragenen Rechtsstreit ohne allen Einfluss des Bundestages zu leiten und zu entscheiden habe; anderer Seits aber der Bundestag das Recht haben sollte, die Ansicht des Gerichtes, nach Jahresfrist das Urtheil noch nicht fällen zu können, zu missbilligen. Vgl. meine Justiz-Verfassung des d. B's, S. 124 fg.

2) Allerdings ist das System des persönlichen Rechtes in unseren geordneten europäischen Staaten schon seit vielen Jahrhunderten verschwunden. Allein es ist dasselbe eine so nothwendige Gestaltung in gewissen unvollkommenen staatlichen Zuständen, namentlich wo Eroberer und Eroberte von ganz verschiedener Gesittigung und ohne gegenseitige Annäherung zusammenwohnen, dass es sich auch zu unserer Zeit und durch Europäer immer wieder erzeugt, wo die Bedingungen dazu bestehen. So itzt z. B. im englischen Indien, wo die Europäer ganz nach englischem Rechte leben, von den Eingeborenen aber in Civilsachen die Muhammedaner nach dem Koran und seinen Auslegern, die Hindu nach Hindurecht, die übrigen Stämme, z. B. Armenier, Parsen, Peguaner, nach ihren Landesrechten, insoferne sie zu beschaffen sind, endlich sämmtliche Eingeborenen in den Gouvernements von Bengalen und Madras in Strafsachen nach dem muhammedanischen Gesetze gerichtet werden. So in Algerien, wo auch in den anerkannt französischen Besitzungen nur die Europäer nach dem Code, die Araber und Kabylen aber nach dem muhammedanischen Rechte leben. Vgl. über diese Art von Rechtsordnung: Savigny, Geschichte des r. R.'s im M.A., 2. Aufl., Bd. II, S. 115 fg.; Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 4. Aufl., Bd. I, S. 285 fg., (über die Zustände nach der Völkerwanderung;) Morley, Analytical digest of cases on appeal from India. Lond., 1850, namentlich die Vorrede, (über die indischen Zustände;) Kalil Ibn Ishak, Précis de jurisprudence musulmane, trad. par Perran. Par., 1848/50. I—III, 4, (für Algerien.)

Staates eine unschätzbare Bequemlichkeit. Für alle Staaten dieser Art also ist die Forderung unbedingt zu stellen. Und zwar natürlich in dem Sinne, dass die Gleichheit eine nothwendige Eigenschaft ist, welche neben den übrigen Bedingungen einer guten Gesetzgebung nicht fehlen kann; nicht aber etwa so, dass blosse Gleichheit alle anderen Vorzüge ersetzen könnte, und ein an sich verwerfliches Gesetz gebilligt werden müsste, weil es für alle gleich wäre [1]). — Ein zureichender Grund zu Ausnahmen besteht da, wo überhaupt der Grundsatz zur Geltung gebracht werden kann und muss, in keiner Weise. Selbst in einherrlichen Staaten mag die Gemeinschaft des Rechtes füglich für Alle aufrecht erhalten werden; ja es ist sogar der Fürst ihr zu unterwerfen in allen Beziehungen des Privatlebens, und wo nicht etwa verfassungsmässig hinsichtlich der Nachfolge in gewisse Güter, der Kronausstattung oder der besonderen Aufsicht auf die Mitglieder des regierenden Hauses eigene Vorschriften gegeben sind. Am wenigsten ist es auch nur anständig, für den Fiscus eigenes Recht zu gründen und ihm die schmähliche Erlaubniss zu geben, sich Verbindlichkeiten zu entziehen, zu deren Erfüllung das Gesetz jeden Anderen nöthigt, oder Vortheile zu erlangen, welche dem Bürger als ungerecht und unehrenhaft untersagt sind. Die, allerdings auch versuchte, Vertheidigung anderweitiger Ausnahmen beruht entweder auf Verwechslungen der Begriffe oder bezieht sich auf staatliche Zustände, welche sich zufälliger und den Grundsätzen zuwiderlaufender Bestandtheile nicht haben entledigen können. Blosse Verwechslung ist es nämlich, wenn man die für eine besondere Beschäftigung bestimmte eigene Gesetzgebung als eine Abweichung von dem Gesetze der Gleichheit erklären will. So ein eigenes Bergrecht, ein eigenes Handelsrecht. Der Grundsatz der Gleichheit hindert nicht, jedes menschliche Verhältniss mit denjenigen Rechtsvorschriften zu versehen, welche am besten für dasselbe passen; sondern er verlangt nur, dass Alle, welche in diesem Verhältnisse stehen, gleichmässig nach dem besonderen Gesetze leben sollen. Ebenso ist es nur Verwechslung, wenn man Gesetze über bloss örtliche Gegenstände als eine erlaubte Ausnahme anführen will. Falls sich ein solches Gesetz in der That nur auf eine örtliche Eigenthümlichkeit bezieht, und falls es ferner Alle, welche mit derselben in Berührung kommen, derselben Bestimmung unterwirft, ist gar keine Ausnahme von einem allgemeinen Gesetze vorhanden, Gleichheit aber hergestellt, soweit überhaupt ein Gegenstand für ein Gesetz vorhanden ist. Nur dann wäre eine wirkliche örtliche Ausnahme, wenn ein an sich im ganzen Staate gegenständlich

1) Mit Recht macht Zachariä, Vierzig Bücher, Bd. IV, S. 23, darauf aufmerksam, dass ein Gesetz, welches alle Unterthanen gleichmässig zu Sklaven erklären oder alle mit derselben ungerechten Strafe belegen würde, wegen der Gleichheit der Belastung noch keineswegs ein gutes sei. Der Grundsatz der Gleichheit sei nur eine conditio sine qua non.

gleiches Verhältniss in einzelnen Oertlichkeiten mit verschiedener Gesetzgebung versehen werden wollte. Ein solches Verfahren muss aber auch unbedingt für unerlaubt erklärt und die Einhaltung des Gesetzes der Gleichheit verlangt werden [1]). Eine unläugbare Ausnahme ist es dagegen freilich an sich, wenn in einem Rechtsstaate der Neuzeit bevorzugte Klassen mit eigenem Rechte bestehen, wie z. B. in den deutschen Staaten seit 1815 die Standesherren, und wohl auch eine Ritterschaft. Allein es war diess lediglich ein durch äussere Verhältnisse aufgedrungener Ueberrest früherer staatlicher Zustände, welcher sich der vollkommenen Durchführung des Rechtsstaates hatte entziehen können; und war so wenig eine aus verständigen Gründen rechtfertigbare oder gar grundsätzlich nothwendige Ordnung, dass vielmehr zu aller Zeit dagegen als gegen eine Verletzung der Gleichheit des Gesetzes Klage geführt und dieses besondere Recht auch in der That alsbald aufgehoben wurde, sobald die Möglichkeit dazu gegeben schien.

Endlich noch kann verlangt werden, dass die Gesetzgebung mit sich selbst im Einklange sei. — Diess aber ist nicht etwa nur so zu verstehen, dass keine unlöslichen Widersprüche unter verschiedenen Bestimmungen (Antinomieen) vorkommen dürfen; sondern in wesentlich höherer Bedeutung. Es sollen die sämmtlichen Theile der Gesetzgebung von demselben Rechtsbewusstsein getragen werden; demselben Gesittigungszustande angemessen sein; dieselben Lebenszwecke, jede Art von Gesetz in seinem Wirkungskreise, fördern; und auf diese Weise ein von demselben Geiste belebtes einheitliches Ganzes bilden. Wenn die verschiedenen Bestandtheile der

---

1) Bei dieser Forderung ist allerdings ein normaler staatlicher Zustand vorausgesetzt, namentlich also eine Bevölkerung, welche auf wesentlich derselben Gesittigungsstufe steht, dieselben Lebenszwecke verfolgt, somit also eine Einheit des Rechtes und des Staates nicht bloss erträgt, sondern auch verlangt. Bei einem solchen Volke wäre eine künstliche Spaltung und eine nach Bezirken sachlich verschiedene Gesetzgebung nicht bloss ein kindisches fantastisches Spiel, sondern ein Frevel an einem natürlich grossen Gesammtleben und ein unberechenbarer politischer Fehler. Allein gerne zuzugeben ist, dass die Wirklichkeit nicht überall dieser Annahme entspricht. Es giebt auch anomale staatliche Zustände, namentlich unter anderen solche, in welchen durch irgend ein geschichtliches Ereigniss Provinzen mit verschiedenen Stämmen, von verschiedenen Gesittigungsstufen, somit verschiedenen Bedürfnissen zu einer äusserlichen Einheit zusammengebracht sind. Hier, aber auch nur hier, mag denn auch die Nothwendigkeit einer eigenen Gesetzgebung für verschiedene Theile des Staates bestehen. Eine Gleichförmigkeit derselben würde entweder vorgerücktere Stämme an ein nur für eine tiefere Gesittigungsstufe passendes, somit hier entweder nach Geist oder Umfang ungenügendes Recht schmieden; oder aber, was kaum besser wäre, einer unausgebildeten Bevölkerung ein in seiner Entwicklung, Feinheit und Freiheit unverständliches und für sie nicht genugsam bindendes Gesetz zutheilen. Nicht also, weil eine provinzielle Verschiedenheit des Rechtes an sich die bessere und naturgemässe Einrichtung ist; sondern im Gegentheile nur als ein unvermeidlicher Uebelstand würden für einen solchen Staat mehrere neben einander liegende Bezirke für verschiedenes Recht gebildet, danach denn natürlich auch die Organe der Gesetzgebung eingerichtet werden müssen. Beides übrigens nur unter einer doppelten Voraussetzung. Einmal, dass wenigstens je in dem provinziellen Wirkungskreise das Gesetz für Alle dasselbe sei. Zweitens, dass der Staat alle erlaubten und von der Staatsklugheit gebilligten Mittel anzuwenden habe, um ein gleichförmig gebildetes Volk, damit aber auch die Möglichkeit einer allgemeinen Staatsgesetzgebung, zu erlangen. Die Spaltung darf nur als ein wesentlich vorübergehender Zustand betrachtet werden.



Gesetzgebung abweichende Richtungen verfolgen, so wird nothwendig auch die Einheit des Volkslebens gestört, und es kann nur eine Unklarheit über Recht und Pflicht und über die Aufgabe des Staates entstehen. Anstatt als eine auf richtiger Grundlage ruhende Regel, erscheint dann das Recht nur als ein Ausfluss der Laune, und verliert damit einen grossen Theil seines Ansehens und seiner sittlichenden Kraft. Der Staat kann sich dem Vorwurfe entweder der Trägheit und Gleichgültigkeit in Wegräumung schlechter und veralteter Anordnungen, oder der Gedankenlosigkeit und Planlosigkeit nicht entziehen. — Die Durchführung einer vollständigen Einheitlichkeit ist, wenn nicht grobe Fehler gemacht werden, natürliche Folge einer gleichzeitigen Entwerfung, oder wenigstens Verbesserung, der gesammten Gesetzgebung des Staates. Allein sie kann auch, freilich mit grösserer Mühe und nur bei beständigem Festhalten des Gedankens, erreicht werden bei einer sich in der Zeit folgenden gesetzgeberischen Thätigkeit. Nichts aber wäre unrichtiger, als wenn man die Einführung von Verbesserungen und Weiterbildungen des Rechtes für unvereinbar erachten wollte mit einem solchen Festhalten des gemeinsamen Geistes. Weiterbildungen sind schon an und für sich nichts als Verfolgungen desselben Gedankens in bisher nur vernachlässigten Lebensverhältnissen und logische Folgerungen; und es ist somit ihre Güte recht eigentlich bedingt durch Verbleiben auf der bisherigen Grundlage. Von den Verbesserungen aber besteht ein bedeutender Theil gerade in der Beseitigung von Widersprüchen und sonstigen Hindernissen klarer Einheit des Rechtes; so dass auch hier nur die eigentlich neuen Gedanken in einen Widerspruch mit dem vorliegenden Grundsatze kommen können. Unter diesen wird nun freilich eine Auswahl in der Richtung der Gesammtvorschriften gemacht werden müssen; allein diess ist noch keineswegs ein Beweis von minderer Tauglichkeit. Und sollten wirklich Verbesserungen nöthig sein, welche ganz unverträglich wären mit dem Geiste des bisher bestehenden Rechtes, so wäre diess weder ein Grund zu einer Unterlassung, noch zu einer Verkümmerung derselben, sondern vielmehr zu einer vollständigen Aenderung des Ganzen in itzt als Bedürfniss erwiesenem Sinne [1]).

§ 9.

Forderungen hinsichtlich der Form der Gesetze.

Es wäre eine nicht zu rechtfertigende Uebertreibung, die Form der Gesetze dem Inhalte an Bedeutung gleichzustellen. Ein formell ganz tadelloses Gesetz kann sehr verkehrte Sätze enthalten; ein schlecht gefasstes mag bei aller Noth, welche es den Auslegern und den Gehorchenden macht,

1) Ueber innere Uebereinstimmung der Gesetze s. Zachariä, Wissenschaft der Gesetzgebung, S. 323; Bentham, Principles of the Civil Code, in den Werken, Bd. I, S. 323 fg.

einen unverwüstlich guten und grossen Gedanken feststellen. Allein dessen ungeachtet ist eine gute formelle Beschaffenheit der Gesetze von hohem Werthe. Der Wille des Gesetzgebers erscheint nur in der ihm gegebenen Form, und nur in dieser ist er zu befolgen. »So wie die Worte sind, so ist das Gesetz,« sagt Bentham mit vollem Rechte [1]). Drücken dieselben den Willen des Gesetzgebers falsch aus, so wird nicht er, sondern irgend etwas Anderes befolgt; sind sie undeutlich, so entsteht Zweifel, Streit und vielleicht wieder die Ausführung nicht gewollter Sätze; sind sie unbequem und ungeordnet, so kann leicht ein Theil übersehen werden. Und so hat jeder Fehler der Form seine sachlichen üblen Folgen. Da nun ohne Zweifel die gute Abfassung eines Gesetzes eine schwierige Aufgabe ist, so sind die Regeln einer solchen Arbeit um so umsichtiger zu erforschen.

Wir können ein Gesetz nicht für formell tadellos erklären, wenn es nicht folgende fünf Forderungen erfüllt: Es muss an und für sich verständlich und seinem Sinne nach unzweifelhaft sein. Es muss den wirklichen Willen des Gesetzgebers enthalten. Es muss kurz sein. Der Stoff muss richtig eingetheilt und zum Gebrauche bequem angeordnet sein. Es soll der Gesetzgeber die für ihn passende Sprache reden.

Die Regeln aber, welche zu Erreichung dieser verschiedenen Eigenschaften führen, sind nachstehende:

I. Unzweifelhaft erste formelle Erforderniss eines Gesetzes ist, dass es verständlich sei. Ein unverständliches Gesetz erfüllt seinen Zweck, ein Beitrag zur Rechtsordnung zu sein, nicht; die Zumuthung, es zu handhaben, ist an sich widersinnig und verletzend für die Richter, da ihm ein Handeln nach Willkür zugemuthet wird; dem Bürger Gehorsam gegen eine ihm unverständliche, also unbekannte, Vorschrift zuzumuthen, ist ungerecht. Aber es muss allerdings diese Forderung der Verständlichkeit selbst richtig verstanden, es darf nichts unmögliches verlangt werden. Vor Allem kann natürlich nur eine Verständlichkeit für Solche verlangt werden, welche die erforderliche allgemeine Bildung besitzen, um abstract ausgedrückte allgemeine Rechtssätze zu begreifen. Sodann wäre es eine völlige Verkehrtheit, zu erwarten, dass jemals der rechtsungelehrte, wenn schon im Uebrigen verständige und mit allgemeiner Grundbildung versehene Bürger auch das tadelloseste Gesetz in der Weise verstehen könne, wie der Rechtsgelehrte. Ihm wird die Einfügung in das ganze Rechtssystem, werden die gegenseitigen Beziehungen und Folgerungen der einschlägigen Lehren, die feineren Anwendungen und Consequenzen der allgemeinen Sätze niemals von selbst einleuchten, und selbst vielleicht nach erhaltener Erklärung nicht vollständig begreiflich sein. Das Gesetz sei also verständlich, und zwar

1) S. **Bentham**, View of a complete Code of Laws, (Works, Bd. III, S. 207.)



gemeinverständlich; allein unter Voraussetzung der gehörigen Fassungskraft für die verschiedenen Zwecke.

Zur Erfüllung dieser Forderung ist aber die Befolgung einer grösseren Anzahl von Regeln nöthig, als der erste Blick zeigen möchte.

1. Vor Allem ist erforderlich, dass das Gesetz in der Landessprache abgefasst sei. Es gehört in der That die ganze Macht abstumpfender Gewohnheit, welche am Ende auch das Widersinnigste ohne Staunen erträgt, dazu, um sich auch nur die Möglichkeit eines andern Zustandes zu denken. Die Mittheilung einer Vorschrift in einer Sprache, welche der übergrossen Mehrheit völlig unbekannt ist, und welche selbst von den Gelehrtern doch kaum je so vollständig und in allen Feinheiten verstanden wird, wie die Muttersprache, ist der Gipfel der Verkehrtheit und des Unrechtes. Ob diese fremde Sprache an und für sich eine schöne, und ob sie insbesondere für rechtswissenschaftlichen Gebrauch besonders ausgebildet ist, kann keinen Unterschied machen; ebenso nicht der Gegenstand des Gesetzes, denn auch z. B. das bürgerliche Recht soll der Bürger und Richter den Worten nach vollständig verstehen können[1]). — Die einzige, aber auch in der That eine nie ganz zu beseitigende, Schwierigkeit hinsichtlich der Sprache der Gesetze ist die Auffindung eines richtigen Verfahrens für solche Staaten, deren Bevölkerung aus verschieden redenden Stämmen zusammengesetzt ist. Es ist unläugbar, dass jeder dieser Stämme verlangen kann, das Gesetz in seiner Muttersprache mitgetheilt zu erhalten; die Bevorzugung einer einzigen unter den Landessprachen, etwa der von der Mehrzahl gesprochenen, wäre eine eben so grosse Ungerechtigkeit und Widersinnigkeit, als die Wahl einer ganz fremden Sprache[2]). Da es nun unmöglich ist, ein Gesetz von grösserem Umfange, etwa gar ein ganzes Gesetzbuch, in mehreren Staaten vollkommen gleich abzufassen[3]); und da auf der anderen Seite eine materielle Verschiedenheit der Gesetze je nach der Muttersprache der sie Anwendenden ganz widersinnig wäre: so bleibt allerdings nur übrig, eine bestimmte Sprache als die Grundsprache zu erklären, zu gleicher Zeit amtliche Uebersetzungen in allen andern im Lande üblichen Sprachen zu verkünden, endlich

1) Die hier aufgestellten Sätze zu vertheidigen, ist überflüssig. Sie sind von unbedingter Wahrheit für alle Staaten und Verhältnisse. Und es kann selbst nicht zugegeben werden, was Zachariä, Vierzig Bücher, Bd. IV, S. 34, behauptet, dass eine Gesetzgebung in fremder Sprache für Theokratieen nöthig oder wenigstens erspriesslich sei. Warum soll das Gottesgesetz nicht Jedem bekannt sein? Nur wo absichtliche Täuschung von Seiten selbst unglaubiger Priester stattfindet, mag die Geheimhaltung des Gesetzes ein Beherrschungsmittel sein. Allein Heuchelei ist keineswegs nothwendig in der Theokratie.

2) Es ist hier nicht der Ort, die schwierige Frage der Staatskunst zu erörtern, ob und wann eine verschieden redende Bevölkerung im Staate durch allmälige systematische Beseitigung der Nebensprachen zu einem einheitlichen Volke verschmolzen werden kann. Der oben angenommene Fall ist der, dass thatsächlich die Verschiedenheit noch besteht. Da diese nun besten Falles Jahrhunderte lang nach der Zusammenfügung der verschiedenen Stämme der Fall ist, so muss allerdings Fürsorge getroffen werden.

3) Vgl. hierüber Meijer, De la Codification, S. 106.

für den Fall einer Abweichung zwischen dem Grundtexte und einer Uebersetzung den erstern als massgebend zu erklären[1]). Allein man darf sich freilich nicht verhehlen, dass dieses einzige Auskunftsmittel seine bedeutenden Uebelstände hat. Besten Falles ist es eine weitere Arbeit und eine, vielleicht nicht unbedeutende, Verzögerung. Sodann wird es vielleicht schwer sein, für alle solche Uebersetzungen tüchtige, d. h. sowohl rechtsverständige als mit der Sprache vollkommen vertraute[2]) Bearbeiter zu finden; in manchen Fällen ist die eine oder die andere Nebensprache noch nicht gebildet genug zur Ausprägung scharfer Rechtsbegriffe. Endlich hat die Bevorzugung des Urtextes gegenüber von Abweichungen der Uebersetzungen die üble Folge, dass der Staat ein anderes Recht handhabt, als er selbst verkündet hat; und doch kann nicht etwa umgekehrt die Uebersetzung vorgezogen werden, weil diess eine Ungleichheit des im Staate geltenden Rechtes ohne Sinn und Zweck zur Folge hätte.

2. Das Gesetz ist nicht bloss für die Richter zur Anwendung, sondern auch und zunächst für die Bürger zur Befolgung bestimmt. Es ist daher nöthig, dass die Sprache des Gesetzes eine möglichst gemeinverständliche sei, d. h. eine solche, dass der auch nicht rechtsgelehrte Bürger wenigstens den unmittelbaren Sinn der Bestimmungen versteht. Hierzu werden aber zwei Mittel dienen. — Einmal, wenn die auch aus anderen Gründen nothwendige und daher anderwärts bereits verlangte[3]) Forderung eingehalten wird, bei der Abfassung des Gesetzbuches wissenschaftliche Form und Sprache zu vermeiden, und sich an die Darstellungsweise des gemeinen Lebens zu halten. Ein Gesetzbuch ist kein Lehrbuch und hat nicht die Sprache eines Philosophen, sondern die der befehlenden Staatsgewalt zu reden; wobei noch besonders zu bemerken ist, dass die Annahme der Ausdrucksweise einer bestimmten Schule um so weniger räthlich ist, als die wissenschaftlichen Ansichten, und mit ihnen der Sprachgebrauch, häufig zu wechseln pflegen, und dann selbst für den Fachgelehrten aus dem Gebrauche einer verlassenen Auffassung und Darstellung eine weitere Schwierigkeit entsteht, während der einfache Ausdruck des unmittelbaren Lebens weit länger bleibt und verständlich ist[4]). — Zweitens ist ein richtiger

---

1) S. Kitka, Ueber Abfassung der Gesetzbücher, S. 148 fg. — Wenn übrigens dieser Schriftsteller glaubt einen Unterschied zwischen solchen Provinzen machen zu sollen, in welchen die Richter mit der allgemeinen Landessprache vertraut zu sein, und denen, in welchen sie derselben unkundig zu sein pflegen, und wenn er für letztere die amtliche Uebersetzung als Urtext zu erklären vorschlägt: so möchte es doch weit einfacher und richtiger sein, von jedem Beamten des Staates eine Kenntniss der Hauptsprachen zu verlangen. Die Forderung ist in keiner Weise übertrieben.

2) Mit Recht macht Kitka, a. a. O., S. 149, gestützt auf Erfahrungen im österreichischen Staate, aufmerksam auf die Nothwendigkeit, nur Rechtsgelehrte zu Uebersetzern zu verwenden.

3) S. im vorangehenden §, S. 431.

4) Unzweifelhaft ist gegen diese Regel in den meisten der neueren deutschen Gesetzbücher,

Gebrauch technischer Ausdrücke sehr erspriesslich. Allerdings muss es als erste Regel gelten, dieselben zu vermeiden, wo sich der Gedanke in der gewöhnlichen Sprache des Lebens eben so scharf und unzweifelhaft ausdrücken lässt. Allein nicht selten würde der Nichtgebrauch solcher Bezeichnungen selbst der Gemeinverständlichkeit sehr schaden. Theils nämlich, wo sie bereits allgemein im Gebrauche sind und somit eine neue Bezeichnung stören anstatt verdeutlichen würde; theils da, wo nur eine schwerfällige Umschreibung an die Stelle gesetzt werden könnte. Hier also ist die Beibehaltung das richtige Mittel zur leichten Verständlichkeit; nur muss allerdings einmal eine bestimmte Erklärung gegeben sein [1]).

3. Es muss in jedem einzelnen Punkte unzweifelhaft sein, was der Gesetzgeber ausspricht. Dem aber ist nicht so, wenn das Gesetz entweder zweideutig, oder wenn es dunkel ist. Im erstern Falle weiss der Leser nicht, welche von zweien, an sich beide möglichen, Sätzen das Gesetz wirklich hat aussprechen wollen; im andern Falle ist der gewählte Ausdruck von der Art, dass er keinen bestimmten Sinn eher als irgend einen andern giebt, und somit der Verstand vollkommen unentschieden bleibt. Die Folgen einer solchen fehlerhaften Auffassung bedürfen keiner ausführlichen Erörterung, denn es ist an sich klar, dass die künstliche Auslegung, zu welcher nothwendig gegriffen werden muss, für die Masse der Bürger unmöglich, für die Rechtsgelehrten aber nur allzu leicht die Veranlassung von Meinungsverschiedenheit ist. Hieraus aber entsteht Unbehaglichkeit, Unsicherheit des Rechtes, und oft ganz unverdienter Schaden [2]). Die richtigen Wege zur Vermeidung dieser Fehler sind aber folgende: — Es ist dieselbe

---

namentlich der Strafgesetzbücher, in auffallender Weise verstossen. Der Fehler rächt sich nun aber auch, seitdem es sich von der Einführung von Schwurgerichten handelt, auf eine eben so unerwartete als empfindliche Weise. Wenn bisher wenigstens der Richter durch die wissenschaftliche Fassung des Gesetzes nicht wesentlich gehindert war, so ändert sich diess itzt sehr, seit über die Thatsache durch Rechtsungelehrte entschieden werden soll. Die Sicherheit der ganzen Rechtsordnung steht dabei auf dem Spiele; denn es leuchtet ein, dass die gesetzlichen Bestimmungen, so weit sie von Geschworenen zur Anwendung zu bringen sind, so gefasst sein müssen, dass sie auf eine auch für nicht juristisch Gebildete verständliche Frage zurückgeführt werden können. Die Sache ist von der Bedeutung, dass sie in jedem Staate, welcher zur Einführung von Schwurgerichten schreiten will, eine genaue Prüfung erfordert, ob nicht wenigstens der Theil der Strafgesetze, welcher sich auf die Thatsachen bezieht, gleichzeitig mit der neuen Einrichtung einer Umarbeitung unterworfen werden muss. S. hierüber die sehr treffenden Bemerkungen von Geib, Reform des d. Rechtslebens, S. 145 fg.

1) Vgl. Bentham, View, S. 208. Im Uebrigen ist es wunderlich, dass Bentham, welcher sich so entschieden gegen die technischen Ausdrücke erklärt, (welche freilich in England barbarisch genug sind,) nicht nur selbst eine so grosse Menge neuer Worte schafft, welche doch nichts anders sind, als eben auch technische Bezeichnungen nur anderer Begriffe, sondern auch eine Ausprägung neuer Worte für bestimmte Gedanken theoretisch eifrigst vertheidigt. S. seine Nomography, Works, Bd. III, S. 377. Der grosse Logiker ist hier bei dem Tummeln eines Steckenpferdes selbst in Widersprüche verfallen.

2) S. bei Bentham, Nomography, S. 239 fg. eine sehr ausführliche, allein sich in Fremdartiges verlaufende Auseinandersetzung dieser Dinge. Ferner denselben in den Principles of the Civil Code, (Works, Bd. I, S. 325.)

Sache immer mit demselben Worte zu bezeichnen[1]). Einer, noch überdiess falschen, Schönheit des gesetzgeberischen Ausdruckes die Gewissheit des Rechtes zum Opfer zu bringen durch eine Abwechslung der Bezeichnungen, ist eben so thöricht als schädlich. — Dasselbe Wort darf nicht in zwei verschiedenen Bedeutungen gebraucht werden[2]). Hieraus können nur Zweifel über den Sinn jeder Stelle, in welcher das Wort vorkommt, entstehen, möglicherweise die grössten Missverständnisse des Willens des Gesetzgebers. — Es darf kein Wort gebraucht werden, welches ausser dem zunächst in Frage stehenden Begriffe auch noch Weiteres bezeichnet, weil der Leser zweifelhaft werden kann, ob nicht auch dieses Letztere unter die Regel zu ziehen sei, wofür diese doch nicht bestimmt ist[3]). — Ausnahmen, Beschränkungen und jegliche Art von Modificationen der allgemeinen Sätze sind an den gehörigen Orten anzubringen, und so zu bezeichnen, dass kein Zweifel ist, auf welche Fälle sie gehen sollen. Dabei mag als allgemeinste Regel gelten, dass, wenn eine solche Ausnahme u. s. w. sich nur auf Einen Satz bezieht, sie sogleich mit diesem zu verbinden ist; dass aber, wenn sie auf mehrere soll angewendet werden können, sie mit genauer Bezeichnung derselben ihnen unmittelbar nachfolgt[4]). — Endlich dürfen die Sätze nicht verwickelt sein, d. h. nicht verschiedene selbstständige Bestimmungen in eine und dieselbe grammatikalische Verbindung bringen, weil hier leicht Zweifel über deren eigentlich gewollte Beziehungen entsteht[5]).

II. Ist dafür gesorgt, dass das Gesetz überhaupt verständlich und unzweifelhaft spreche, so ist nun als eine zweite nicht minder wichtige Aufgabe zu bewerkstelligen, dass dasselbe den wirklichen Willen des Gesetzgebers ausdrücke. Oder mit anderen Worten, es ist zu verhindern, dass nicht etwa durch eine fehlerhafte Abfassung Rechtssätze verkündigt werden,

---

1) S. Bentham, Nomography, S. 247; Kitka, Verfahren bei Abfassung der Gesetzbücher, S. 109.

2) S. Bentham, dass.

3) S. Bentham, a. a. O., S. 252.

4) Wenn Bentham, a. a. O., S. 253, die Regel aufstellt, dass alle Ausnahmen und Modificationen, welche sich auf mehr als Einen Satz beziehen, voranzustellen seien: so ist diess wohl in den meisten Fällen ganz unmöglich, und immer wohl unzweckmässig. Er ist der Ansicht, dass auf diese Weise eine, wenn auch nur vorübergehende, falsche Auffassung (als seien die Sätze ganz allgemein und unbedingt gegeben) und die doppelte Mühe des Begreifens und alsbald wieder theilweisen Umänderns vermieden werde. Allein gerade das Gegentheil ist richtig. Der natürliche Gang des Denkens ist, zuerst den allgemeinen Satz zu begreifen, und erst dann die theilweisen und bedingten Ausnahmen ins Auge zu fassen. Letztere sind ja gar nicht verständlich, wenn man nicht erst weiss, wovon sie auszunehmen sind, oder welcher Satz verändert werden soll. Und noch weniger ist der Grund stichhaltig, dass bei einer nachgesetzten Ausnahme leicht zweifelhaft sei, ob sie sich nur auf den nächsten oder auf mehrere, und dann auf wie viele, Sätze beziehe. Diesem Zweifel ist durch eine richtige Bezeichnung sehr einfach vorzubeugen; und wird eine solche nicht beigefügt, so ist die Ausdehnung der Beziehung bei einer Voransetzung eben so wohl zweifelhaft.

5) S. Bentham, Nomography, S. 249.

welche gar nicht beabsichtigt sind, und welche doch befolgt werden müssten, weil sie als Gesetz erklärt und an sich unzweifelhaft sind. Ein Fehler dieser Art hat eine doppelte üble Folge. Zunächst ein von dem gewollten verschiedenes, also im Zweifel auch sachlich falsch bestimmtes, Recht. Später aber eine Abänderung des Gesetzes, was immer doppelte Mühe und ausserdem noch Störung macht. — Es ist einleuchtend, dass die Vermeidung dieser Unvollkommenheit hauptsächlich von der Genauigkeit und scharfen Auffassung in jedem einzelnen Falle abhängt; jedoch ist es immerhin möglich, auch hier einige allgemeine Regeln zu geben. Es muss nämlich unter allen Umständen gefordert werden:

1. Dass die vom Gesetzgeber gebrauchten Worte nicht weniger aussprechen, als er anzuordnen beabsichtigt. — Diess aber wird erreicht, wenn die verkündeten Worte alle diejenigen Personen bezeichnen, für welche das Gesetz eine Vorschrift enthalten soll; alle Gegenstände und Verhältnisse, auf welche die Vorschrift Anwendung zu finden hat, entweder vollständig einzeln aufzählen, oder sie in einer dieselbe sämmtlich eingreifenden Gesammtbenennung umfassen; endlich die beabsichtigte Vorschrift in allen ihren Theilen und selbstständigen Sätzen aussprechen.

2. Dass sie nicht mehr enthalten. — Dieser Fehler wird begangen, wenn durch allzu allgemeine Bezeichnungen Personen und Gegenstände den Worten nach dem Gesetze unterworfen werden, welche der Gesetzgeber nicht darunter begreifen will; wenn die gewollten Ausnahmen und Modificationen nicht ausgesprochen sind; wenn eine nur vorübergehende Vorschrift scheinbar als bleibend dargestellt ist; wenn eine Regel als massgebend für alle Fälle einer ganzen Gattung erscheint, während sie nur für eine bestimmte Art derselben wirklich bestimmt ist.

3. Dass sie nichts anderes enthalten. — Verstösse gegen diese Regel mögen, weil leichter zu vermeiden, seltener vorkommen, doch sind sie weder undenkbar noch ohne Beispiele. Sie können aber auf doppelte Weise begangen werden. Entweder wenn die vom Gesetzgeber gewählten Worte den Gegenstand, welchen er zu ordnen beabsichtigt, gar nicht, dagegen einen anderen, in diesem Falle ganz ausser seinem Willen liegenden deutlich bezeichnen; oder wenn eine ausgesprochene Bestimmung, so wie sie nach den Regeln der Auslegung erklärt werden muss, einen von dem wirklich beabsichtigten ganz verschiedenen Sinn giebt.

Dabei ist noch namentlich zu bemerken, dass diesem ganzen Fehler weder durch eine die Geschichte des Gesetzes oder die Absicht des Gesetzgebers entwickelnde Einleitung, noch durch Mittheilung der Beweggründe, sondern nur durch eine sorgfältige Wahl des Ausdruckes genügend begegnet werden kann. In wie ferne diese Massregeln, und namentlich die zweite derselben, in anderen Beziehungen erspriesslich und

in so ferne räthlich sind, wird weiter unten gehörigen Ortes untersucht werden. Allein zur Herstellung des Willens des Gesetzgebers gegen den von ihm verkündeten Text sind sie unwirksam. Eine Einleitung enthält keine befehlenden Vorschriften, kann somit eine thatsächlich bestehende Vorschrift dieser Art nicht beseitigen, auch wenn sie mit ihr im offenen Widerspruche steht. Die Beweggründe aber haben keine Zwangskraft, sondern nur das bekannt gemachte Gesetz selbst, und zwar dieses so, wie es bekannt gemacht ist.

III. Eine weitere Forderung ist, dass das Gesetz kurz sei; und zwar muss diess in zweierlei Beziehungen verlangt werden. Einmal sollen sich die ganzen Gesetze nicht in übermässige Länge verlaufen, zweitens aber die einzelnen Sätze gedrängt gefasst sein. In ersterer Hinsicht ist die Forderung nur eine relative, indem sich der Umfang eines Gesetzes nothwendigerweise nach dem Umfange des Gegenstandes richtet; dagegen kann Kürze hinsichtlich der einzelnen Sätze unbedingt verlangt werden. Der Vortheil ist in dem einen wie in dem anderen Falle einleuchtend. Ein kurzes Gesetz wird theils richtiger verstanden, weil es übersichtlich ist, theils kann man es leichter im Gedächtniss behalten [1]).

Die Mittel zu Erreichung der beiden verschiedenen Arten von Kürze sind verschieden.

Was die Kürze der ganzen Gesetze betrifft, so hängt sie nur zum geringeren Theile von einer richtigen Fassung ab, die bei weitem wichtigere Bedingung ist die strenge Befolgung einer der Regeln über den Inhalt der Gesetze. Wenn nämlich der Gesetzgeber dem Grundsatze nicht treu bleibt, nur allgemeine und leitende Sätze auszusprechen, so wird sein Gesetz, selbst wenn die formelle Abfassung ganz untadelhaft ist, niemals kurz sein. Es muss also auch aus Gründen äusserer Tadellosigkeit verlangt werden, dass man sich weder in einer Aufzählung und Entscheidung einzelner Fälle verliere, noch in das Gebiet der Verordnung und der Amtsanweisung übergreife. — Nur wo diese Bedingung erfüllt ist, mögen denn auch die rein formellen Mittel mit Erfolg angewendet werden. Diese aber bestehen theils in der Vermeidung aller überflüssigen, d. h. keine neue Bestimmung enthaltender Theile, z. B. Einleitungen, Wiederholungen, Umschreibungen; theils in der, ohnedem auch noch aus anderen Gründen nöthigen, Beschränkung des Gesetzes auf einen einzelnen Gegenstand, somit nöthigenfalls Abtheilung in mehrere getrennte Gesetze oder wenigstens Abschnitte. Wenn, bei Befolgung der ersteren Regel, auch durch jede einzelne Auslassung nur wenig gewonnen wird, so ist doch der Gesammt-

1) Vgl. Bentham, On Houses of Peers and Senates, (Works, Bd. IV, S. 425) „In legislation whatever is needless is pernicious."



gewinn vieler solcher kleiner Abkürzungen nicht unbedeutend [1]). Die Abtheilung aber in verschiedene abgerundete Abschnitte oder Gesetze erlaubt Jedem, beim Gebrauch sich nur mit den ihm gerade itzt nöthigen Bestimmungen zu befassen. Dass freilich diese Rücksicht nicht so weit getrieben werden darf, grosse gesetzliche Werke in ihrer Einheit zu zerstören, versteht sich von selbst. Es handelt sich bei einer förmlichen Zerschlagung nur von solchen Fällen, wo eine Trennung in mehrere Gesetze das bestehende System der Gesetzgebung nicht stört [2]).

Unbedingter können und müssen die Regeln zur Bewerkstelligung einer kurzen Fassung der einzelnen Sätze aufgestellt werden. Wie immer die Beschaffenheit des ganzen Gesetzes sein mag, kann doch jeder Satz desselben gedrängt ausgesprochen werden, und ist eine solche Beschaffenheit des Einzelnen erspriesslich für Kenntniss und Anwendung. Die goldene Vorschrift: quidquid praecipies brevis esto, ist allenthalben anwendbar. Die dazu führenden Regeln aber sind folgende:

1. Vor Allem muss das Gesetz grammatikalisch in kurze abgeschlossene Sätze aufgelöst werden, so dass nicht eine Reihe von sachlich verschiedenen Bestimmungen in einer einzigen Construction zusammengefasst erscheint.

2. Es sind alle nutzlosen Redeweisen und Umschreibungen zu beseitigen. Nutzlos aber ist, was fehlen kann, ohne dass der Sinn des Gesetzes nothlitte oder verändert würde.

3. Wenn ein im Gesetze gebrauchtes Wort einer Erklärung bedarf, so ist diese nur einmal zu geben, und dann das Wort immer einfach und ohne Wiederholung der Erklärung anzuwenden.

4. Bezeichnung derselben Sache durch Häufung mehrerer gleichbedeutender Worte (Tautologie) ist zu vermeiden. Eine solche Aufschwellung ist nicht nur nutzlos, sondern sogar schädlich, weil sie möglicherweise Zweifel über die Ausdehnung des Rechtssatzes erweckt, falls nämlich noch weitere gleichbedeutende Bezeichnungen bestehen und diese nicht alle angewendet sind.

---

1) Einen ergötzlichen Beweis von der Möglichkeit einer Verkürzung der Gesetze giebt Bentham, Nomography, S. 263, wo er sechzehn verschiedene Arten von Auslassungen bezeichnet, welche alle bei einer einzigen englischen Parliamentsacte vorgenommen werden könnten und sollten, und die fast alle mehrere hundertmale in diesem einen Gesetze vorkommen. Man sehe auch die Abkürzungen zweier Parliamentsacten in Symonds, Mechanics of law making, S. 197 fg.

2) Als ein falscher Gedanke muss es bezeichnet werden, wenn Bentham, a. a. O., S. 254 fg. den Vorschlag macht, die Gesetzgebung aufzulösen in einzelne selbstständige Stücke je nach den verschiedenen Lebens-Bedürfnissen und -Beziehungen; so z. B. in ein eigenes Gesetz über eheliche Rechtsverhältnisse, in ein anderes (weil nicht jede Ehe Kinder erzeuge) über väterliche Gewalt, u. s. w. Es ist einleuchtend, dass durch eine solche Zerbröcklung gerade das Gegentheil von der beabsichtigten Kürze erreicht würde, indem zur Verständlichkeit der kurzen selbstständigen Stücke Wiederholungen erforderlich wären. Und wenn B. zu gleicher Zeit (was allerdings hier nicht weiter zu besprechen ist) von seiner Massregel eine Beherrschbarkeit des Rechtes für Rechtsungelehrte erwartet, so ist auch in dieser Beziehung die Täuschung ganz offenbar, da die in kurzen Abschnitten enthaltenen feineren Rechtsfragen von Unkundigen eben so wenig gelöst werden können, als die an umfassendere Gesetze sich anschliessenden.

5. Endlich muss immer das Gattungswort anstatt einer besonderen Aufzählung der einzelnen Arten gebraucht werden, wo kein Zweifel entstehen kann, dass durch jenes diese alle bezeichnet sind, und auch wirklich von allen dasselbe ausgesagt sein will [1]).

IV. Eine richtige Eintheilung und Reihenfolge der einzelnen Bestimmungen ist nicht nur eine grosse Erleichterung im Gebrauche des Gesetzes, sondern sie trägt auch in so ferne zum richtigen Verständnisse bei, als sie wenigstens den ersten Fingerzeig giebt, auf welche Gegenstände und in welcher Ausdehnung ein Satz Anwendung zu finden hat. Die Unterbringung eines der Absicht nach weitreichenden allgemeinen Satzes bei einer einzelnen Unterabtheilung, die Aufführung einer speciellen Vorschrift unter dem leitenden Grundsatze, die Vorausstellung der Folgesätze vor dem Hauptsatze, kann die grössesten Zweifel und Missverständnisse erzeugen. So gewiss nun freilich der Haupterfolg von einer angeborenen Richtigkeit des Denkens und wissenschaftlichen allgemeinen so wie besonderen Fachausbildung des Gesetzgebers zu erwarten ist: so lassen sich doch auch einige bestimmte Regeln geben [2]).

1. Die erste Bedingung einer guten Ordnung ist, dass ein Gesetz sich nur mit Einem Gegenstande beschäftige. Dass Solches zur Kürze beitrage, ist so eben bemerkt worden; allein es erleichtert auch gar sehr den Gebrauch, bewahrt vor Verirrung in den Grundsätzen und verhütet Nichtbeachtung, welche leicht eine an unvermuthetem Orte befindliche Vorschrift trifft. Der Gegenstand kann freilich von sehr verschiedener Ausdehnung sein, je nachdem es sich von der Reglung einer ganzen Seite des menschlichen Rechtslebens handelt, z. B. von dem ganzen bürgerlichen Rechte, oder nur von einer einzelnen Rechtsanstalt, z. B. vom Pfandrechte, oder endlich gar nur von Einem Rechtssatze, z. B. von der Einführung eines gesetzlichen Pfandrechtes in einem bestimmten Falle. Die Regel bleibt aber immer gleich richtig; es soll Verschiedenartiges nicht in dasselbe Gesetz zusammengebracht werden, also nicht zwei oder mehrere Bestimmungen, welche erst in einem über dem concreten Gesetze liegenden höheren Satze ihren gemeinschaftlichen Ausgangspunct haben. Demnach darf z. B. in den

---

1) Die in der That völlig barbarische Form der englischen Parliamentsacten zwingt namentlich englische Schriftsteller, auf die Beachtung der vorstehenden Regeln zu dringen und guten Rath hierzu zu ertheilen. So wimmeln die Schriften von Bentham von Bemerkungen über die möglichst scharfe Fassung der Gesetze und über Beseitigung aller unnöthigen Schnörkel und Breiten. Man sehe z. B. View of a complete Code, S. 208 fg.; Nomography, S. 246 fg., 250 fg. Auch Symonds, Mechanics of law making, bewegt sich grossen Theiles um diesen Gegenstand. Sind nun auch diese Lehren nicht unmittelbar anwendbar für uns, so machen sie doch immer aufmerksam.

2) S. über Eintheilung, Reihenfolge, Nummerirung u. s. w. Bentham, View of a compl. Code, S. 206, und Nomography, S. 252 fg. Bezeichnend für seine eigene Methode ist, dass er seine Lehren unter die vier Gesichtspuncte stellt: „suum cuique principle; nil alienum principle; unicuique totum principle; nil praematurum principle."



angenommenen Fällen nichts über Gerichtsorganisation in dem bürgerlichen Gesetzbuche; nichts über Bürgschaft in dem Pfandgesetze; nichts über eheliches Nutzniessungsrecht in einem Gesetze über ein neues gesetzliches Pfandrecht bestimmt sein [1]).

2. Dagegen soll das Gesetz den Gegenstand, welchen rechtlich zu ordnen es unternimmt, vollständig ordnen, so dass nicht wesentlich sich ergänzende Sätze in mehreren Gesetzen zerstreuet sind.

3. Wenn die in einem Gesetze enthaltenen Bestimmungen verschiedene neben- und untergeordnete Verhältnisse betreffen, so sind auch äusserlich die entsprechenden Abtheilungen zu machen und je nach ihrem besonderen Gegenstande zu bezeichnen. Dabei ist zusammenzustellen, was sachlich zusammengehört, Verschiedenes zu trennen. Der Umfang des Grundgedankens des Gesetzes macht natürlich verschiedene Eintheilungsglieder nöthig; allein selbst ein dem Gegenstande nach völlig einheitliches Gesetz ist in so viele verschiedene Artikel zu fassen, als es einzelne selbstständige Rechtssätze enthält. Eine durch das ganze Gesetz (trotz der grösseren logischen Abtheilungen und Unterabtheilungen) laufende Zahlenbezeichnung der einzelnen Artikel erleichtert den Gebrauch ausserordentlich, und ist selbst für genaue und kurze Einschaltung etwaiger späterer Abänderungen und Zusätze höchst förderlich [2]).

---

1) Hiermit soll übrigens keineswegs der von Bentham vielfach aufgestellte und vertheidigte Plan empfohlen werden, die Gesetzgebung einzutheilen in ein allgemeines Gesetzbuch, welches nur die für Alle kennenswerthen Sätze enthielte, und in eine grosse Anzahl von besonderen Gesetzen, in welchen die Rechtsnormen je für Ein bestimmtes menschliches Verhältniss, z. B. für Ehemann und Frau, für Herrn und Dienstboten, entwickelt wären. S. die Papers on Codification; Works, Bd. IV, S. 454, 481. Eine solche Behandlung wäre vielmehr die Vernichtung einer Seits jeder logischen Ordnung, anderer Seits der Sicherheit einer vollständigen Ordnung des Rechtslebens. Ersteres, weil die Erschöpfung der Rechtsnormen für ein solches bestimmtes Verhältniss die Aufnahme von Sätzen aus allen Theilen des Rechtes erforderte, so dass bürgerliches Recht und Strafrecht, Processvorschriften und rechtspolizeiliche Einrichtungen gemischt wären. Wer würde aber aus solchem Wirrsale ein Verständniss der einzelnen grossen Rechtstheile bekommen, wer aus Hunderten solcher besonderer Gesetze (und von so vielen spricht Bentham selbst) ein System zusammensetzen können? Unsicherheit des Rechtes aber entstände aus zwei Gründen. Vorerst wäre für ganz übergangene Verhältnisse, — und an solchen würde es sicher nicht fehlen, — gar keine Norm. Sodann müsste es in vielen Fällen sehr zweifelhaft sein, ob ein in einem dieser besonderen Gesetze bestimmter Satz im Falle des Bedürfnisses auch auf ein verschiedenes Verhältniss angewendet werden könnte. Gar nicht zu reden von dem in der That erschreckenden Umfange einer solchen Gesetzgebung, welche nothwendig die zwar nicht ganz allgemeinen, allein doch in mehreren Verhältnissen gültigen Sätze immer wieder in jedem solchen besonderen Gesetze wiederholen müsste. — Bentham verwechselt offenbar einen, allerdings ganz nützlichen, Gegenstand der Privatschriftstellerei mit einer Aufgabe für den Gesetzgeber. Gemeinverständliche Darstellungen der für ein bestimmtes häufiger vorkommendes Lebensverhältniss massgebenden Rechtsbestimmungen aller Art sind sehr löblich und, wenn gut angelegt, mit Recht viel benützt; allein sie müssen aus den Gesetzen bearbeitet werden, nicht als solche.

2) Vgl. Kitka, a. a. O., S. 42, Note 1. — Wer möchte wohl berechnen können, welche ungeheure Gesammtsumme völlig unnützen Zeitaufwandes und welche unberechenbare Masse sachlicher Irrthümer den Rechtsgelehrten Deutschlands durch die unverständige gewöhnliche Anführungsart der römischen Gesetze, den Engländern aber durch die bis auf diesen Augenblick fortgesetzte nicht minder unzweckmässige Einrichtung und Anführungsart der Parliamentsacten

4. In der Reihenfolge sowohl der grösseren Abtheilungen, als der einzelnen Sätze in denselben sind die Gesetze des Denkens strenge zu beachten. Es müssen also namentlich die allgemeinen und bestimmenden Grundsätze an der Spitze stehen, die Folgesätze nach ihrer logischen Ordnung und Unterordnung folgen. Ein Satz, dessen volles Verständniss durch die vorhergehende Kenntniss eines anderen Satzes oder gar einer verschiedenen ganzen Rechtsanstalt bedingt ist, darf erst nach diesen erscheinen.

V. Endlich ist noch eine dem Zwecke angemessene Redeweise eine Bedingung tadelloser Form der Gesetze. Es ist immer eine wichtige Handlung, wenn der Staat förmlich und feierlich das Recht des Landes feststellt; es muss also auch die Sprache des Befehlenden und der Gelegenheit würdig sein. Gesetze sind überdiess auf lange Dauer berechnet, und es wird also ihre Abfassung vielleicht für spätere Jahrhunderte ein Denkmal der Bildung und des Geschmackes der anordnenden Zeit sein. Eine sorgfältige und passende Redeweise ist somit sicherlich der Mühe werth. Nur wäre freilich nichts verkehrter, als wenn diese zweckgemässe Form in hohlem Wortgepränge oder in zierlicher Geschmeidigkeit der Wendungen gesucht würde. Kein sicherer Beweis von Geschmacklosigkeit und von Mangel an wahrer Würde, als eine solche Verirrung [1]). Vielmehr drängen sich für den Styl der Gesetze folgende Regeln von selbst auf:

1. Das Gesetz ist eine Vorschrift, es muss sich also auch befehlend ausdrücken. Selbst wo es eine Freiheit des Handelns anerkennt, ist diess ein Gebot für Dritte oder für die Behörden, und als solches zu fassen.

2. Die Sprache des Gesetzes muss rein von grammatischen Fehlern und von überflüssigen Fremdwörtern, gewählt und ernst, der Satzbau möglichst einfach und gedrängt sein; niemals aber darf sie eine rednerische Wendung enthalten. Jedes bloss schmückende Wort ist eine Geschmacklosigkeit.

3. Die wahre Schönheit des gesetzlichen Ausdruckes ist Kürze, Deutlichkeit und Unzweifelhaftigkeit. Es ist daher das richtige, also nothwendige, Wort so oft wieder zu gebrauchen, als der Sinn es erfordert. Für denselben Gedanken immer derselbe Ausdruck, und dasselbe Wort immer in demselben Sinne. Ersetzungen desselben durch andere, verschieden

---

seit drei, vier Jahrhunderten zugegangen ist? Es ist in der That schwierig, sich die Beibehaltung einer eben so unbequemen als sinnlosen Form von Seiten des lebensklügsten und anstelligsten Volkes der Erde zu erklären, während sie kaum bei Barbaren, welche noch keine Zahlzeichen haben und nicht über zehn zählen können, entschuldbar wäre. Und fast eben so verwunderlich, als das ununterbrochene Fortlaufen auch der längsten Parliamentsacte in Einem Satze, ist die tölpelhafte nichtgesetzliche Erleichterung, dieselben wenigstens nach Regierungsjahren, Sessionen und Sectionen zu citiren. Wenn man einmal von der Einrichtung der Urschrift des Gesetzes abweicht, warum denn nicht das so einfache richtige Mittel wählen, sondern wieder etwas Ungenügendes und Verkehrtes?

1) S. Zachariä, Wissenschaft der Gesetzgebung, S. 328.



lautende Worte, Umschreibungen, oder zierliche aber zweifelhaft machende Wendungen sind entschieden Fehler.

4. So viel als möglich sind Worte des gewöhnlichen Lebens und in dem allgemein gebrauchten Sinne anzuwenden; technische Ausdrücke nur, wo es unvermeidlich ist, und auch dann bei dem ersten Gebrauche unter Beifügung einer genauen Erklärung. Für besondere Begriffe oder Dinge sind auch die sie bezeichnenden besonderen Ausdrücke zu gebrauchen, für allgemeine dagegen auch die allgemeinen Worte.

5. Zwischensätze, welche eine eigene Bestimmung enthalten, sind als abgesonderte Artikel abzufassen, theils damit sie selbst in ihrer vollen Bedeutung hervortreten, theils zur Vermeidung von Unklarheit im Hauptsatze.

6. Die zu dem Wesen einer gesetzlichen Bestimmung gehörigen Vorschriften sind, wenn es irgend angeht, in dem Gesetze selbst wörtlich anzuführen und nicht durch Verweisung auf ein anderes Gesetz zu bezeichnen. Muss aber zur Vermeidung allzugrosser Weitläufigkeit ein anderes Gesetz angeführt werden, so hat diess ganz genau und mit unzweifelhafter Bezeichnung der gemeinten Stellen zu geschehen.

7. Ein Rechtsgesetz hat keine anderen Vorschriften zu geben, als rechtliche; und sein Dasein ist durch sich selbst gerechtfertigt. Daher sind religiöse oder sittengesetzliche Bemerkungen eben so wenig an der Stelle, als Entschuldigungen über die Erlassung des Gesetzes oder Vertheidigungen desselben aus politischen oder anderweitigen fremden Gründen.

8. Da Selbstlob immer thöricht, überdiess die Erlassung eines nothwendigen Gesetzes (andere sollen gar nicht gegeben werden) kein Gegenstand für ein besonderes Lob, sondern blosse Pflichterfüllung von Seiten der Staatsgewalt ist, so hat jede Anspielung auf die Verdienste, die väterlichen Gesinnungen der Regierung u. s. w. sowohl als Einleitung wie im Verfolge des Gesetzes zu unterbleiben.

9. Eine dem Gesetzgeber als unrechtlich erscheinende Handlungsweise ist mit einem Rechtsnachtheile, nicht aber mit einem Scheltworte zu belegen [1]).

§ 10.

Von der Verbesserung und zeitweisen Ordnung der Gesetze.

Ein Rechtsgesetz kann aus zwei Ursachen mangelhaft sein. Entweder sind schon bei seiner ersten Entwerfung in Abfassung oder Inhalt Fehler

1) Regeln über die formelle Abfassung der Gesetze sehe man z. B. bei Montesquieu, Esprit des lois, Buch 29, Kap. 16; J. Bentham, Vues générales d'un corps complet de législation (Brüssl. Ausg. der franz. Bearbeitungen, Bd. I); Lord Brougham, in seiner Rede über Law-Reform vom Jahre 1848 (Edinb. Rev., Jan. 1860, S. 201); Rousset, Redaction et Codification des lois, S. 109 fg.

begangen worden. Oder aber haben sich im Laufe der Zeit die Verhältnisse, auf welche es sich bezieht, geändert, und sind somit neue einschlägige Bedürfnisse entstanden, welche das ursprünglich der Sache und dem Umfange nach genügende Gesetz itzt gar nicht oder verkehrt ordnet.

Unzweifelhaft ist es nun zwar nicht gerathen, ein Gesetz wegen minder wichtiger Fehler zu ändern, indem die Beständigkeit des Rechtes für die Sicherheit der menschlichen Verhältnisse, für das Bewusstsein des Volkes und selbst der Rechtsgelehrten, endlich für die Ausbildung durch Anwendung und Wissenschaft eine so grosse Bedeutung hat, dass sie untergeordnete Verbesserungen weit überwiegt. Namentlich kann in denjenigen Fällen, in welchen die Gerichte durch Ausfüllung einer Lücke oder Entscheidung einer Ungewissheit den Mangel beseitigen können, oder vielleicht schon beseitigt haben, eine bessernde Thätigkeit der Gesetzgebung ganz wohl entbehrt werden. Allein um so gewisser muss da, wo der Fehler ein bedeutenderer ist und nicht auf andere Weise Hülfe zu erwarten steht, der Gesetzgeber selbst die nothwendige Verbesserung nicht verzögern. Ein Festhalten an dem als fehlerhaft Erkannten aus Eitelkeit oder Gleichgiltigkeit wäre eine Unsittlichkeit und eine Verkehrtheit; Unkenntniss der Mängel wäre ein Beweis von Stumpfheit oder Trägheit [1]).

Die vom Staate zum Behufe der Verbesserung der einzelnen Rechtsgesetze zu befolgenden Regeln lassen sich aber unter drei Gesichtspuncten zusammenfassen.

1. Vor Allem besteht die Pflicht zur Erwerbung einer sichern, beständigen und schnellen Kenntniss von den zum Vorschein kommenden Unvollkommenheiten. Hiezu dient denn aber nicht nur eine regelmässige Berücksichtigung der etwa durch die Presse bekannt werdenden Thatsachen und Urtheile, so wie der in ständischen Versammlungen oder in eigenen Angaben Betheiligter an die Regierung laut werdenden Wünsche

1) Vgl. Pratobevera, Materialien, Bd. V, S. 338 fg.; Kitka, Unter die Abfassung von Gesetzbüchern, S. 155. — Mit Recht erklärt sich übrigens der Letztere gegen eine zu bestimmten Zeiten vorzunehmende Durchsicht und Verbesserung der gesammten Rechtsgesetzgebung. Da sich das Bedürfniss von Veränderungen nicht nach gewissen Zeitfristen richtet, sondern bald früher eintritt, bald viel länger schweigt, so leistet eine solche Feststellung zu viel und zu wenig. Und man wähne nicht etwa, dass wenn kein Grund zu Aenderungen vorliege, auch bei dem Eintritte der vorgeschriebenen Durchsicht einfach nichts geschehen werde. Die äussere Aufforderung wird sehr leicht auch wirklich eine Thätigkeit hervorrufen; falscher Thätigkeitsdrang, Eitelkeit, überkluges Besserwissen werden sich vordrängen; die jeweil zum Handeln Berufenen und Berechtigten werden fürchten, durch stillschweigende Billigung des Bestehenden den Schein der Pflichtversäumniss und der Unfähigkeit auf sich zu laden. Je weniger aber dann wirklich ein Bedürfniss vorliegt, desto nachtheiliger ist Alles, was unternommen wird. Das Bedürfniss, nur dieses, dieses aber auch immer, soll entscheiden über Aenderungen in der Rechtsgesetzgebung. — Nicht zu verwechseln mit solchen ein für allemal und für jeden Theil der Rechtsgesetzgebung festgestellten Durchsichtsfristen ist die zuweilen bei der Einführung eines neuen schwierigen Gesetzes festgestellte Versuchszeit. Es lässt sich zwar mit Fug auch diese Massregel angreifen; allein sie ist doch weit eher zu vertheidigen, schon weil sie nur Einmal zur Wirksamkeit kommen soll, und weil sie doch wohl nur da, wo ohnehin in einiger Zeit Verbesserungen eintreten müssten, angeordnet wird.

und Beschwerden; sondern es bedarf auch noch einer eigenen Anstalt, da möglicher Weise die eben genannten Quellen der Benachrichtigung schweigen können. Als solche empfiehlt sich denn aber eine sämmtlichen Gerichten aufzulegende Obliegenheit, alle Fehler in der Form oder in dem Inhalte der Gesetze, auf welche sie in ihrer Thätigkeit stossen, an eine von der Regierung dazu bezeichneten Stelle (etwa an das Justiz-Ministerium oder an eine Gesetzgebungsbehörde) einzuberichten und zu gleicher Zeit die ihnen geeignet scheinenden Verbesserungsvorschläge zu machen. Und zwar versteht es sich, dass nicht etwa bloss die höheren Gerichte dieses Recht und diese Pflicht hätten, sondern vielmehr gerade die Gerichte erster Instanz, als die am unmittelbarsten und allseitigsten mit den Thatsachen bekannten, vorzugsweise zu beauftragen wäre. Die eingesendeten Anzeigen wären sodann nach den Gegenständen zu ordnen und in bestimmten Zwischenräumen den Erwägungen der mit der gesetzlichen Initiative betrauten Gewalt zu unterstellen. — Nur sehr mit Unrecht würde man in einer solchen Verpflichtung der Gerichte eine Beeinträchtigung ihrer Stellung oder eine fühlbare Abziehung von ihrer eigentlichen Aufgabe erblicken. Die Hauptbestimmung der Gerichte ist allerdings, im einzelnen unter ihre Zuständigkeit kommenden Falle Recht zu sprechen; allein eine gelegentliche Anzeige eines aufgefundenen Rechtsmangels ist weder eine fremdartige Beschäftigung, noch kann daraus irgend ein Eingriff in ihre Selbstständigkeit bei Leitung und Entscheidung des einzelnen Rechtsfalles entstehen. Ebenso ist der Zeitaufwand nicht in Anschlag zu bringen, da die Nothwendigkeit einer Anzeige doch nur selten eintreten kann, die Hauptarbeit aber, nämlich die Feststellung des wirklichen Vorhandenseins eines Fehlers im Gesetze, bei Behandlung des zu der Auffindung führenden concreten Falles bereits gethan ist. Endlich bedarf es nicht erst der Bemerkung, dass das Gericht durch die Pflicht zur Anzeige keineswegs von der Entscheidung des bereits vorliegenden Falles nach dem Rechte, wie es eben itzt liegt, entbunden ist [1]).

2. Die zweite Aufgabe ist die Feststellung der Regel, welche in materieller Beziehung bei Verbesserung der Gesetze zu beobachten sind. — Es lassen sich hier natürlich nur sehr allgemeine Sätze aufstellen, welche erst bei ihrer Anwendung auf bestimmte Fälle nach dem Gegenstande des Gesetzes und dem itzt an demselben bestehenden Fehler ihre volle Bedeutung, so zu sagen Fleisch und Blut erhalten. Sie gehen aber wieder in zwei Richtungen auseinander, je nachdem es sich von dem Geiste handelt, in welchem die Verbesserungen zu dem Gesetze vorgenommen werden sollen, oder von den Mitteln, die Veränderungen in das übrige Rechtssystem einzupassen.

1) S. Kitka, Ueber Abfassung der Gesetzbücher, S. 157.

In ersterer Beziehung ist nämlich die Frage zu entscheiden, ob bei einer als nothwendig erkannten Verbesserung eines Gesetzes die Bemühung darauf zu richten sei, die an sich beste Stimmung einzuführen, ohne Rücksicht, ob sie vielleicht ein ganz neues, mit der übrigen Gesetzgebung nicht zusammenhängendes und für das Volk fremdartiges Recht machen würde; oder ob das Bestehende wo möglich als Grundlage beizubehalten und auch die nöthige Aenderung so nahe als thunlich an dieses anzuschliessen sei? — Die Antwort kann für einen besonnenen Mann nicht zweifelhaft sein. Es wäre allerdings keine ehrliche Stellung der Frage, wollte man unter einer Neuerung einen Satz verstehen, welcher mit dem übrigen Rechte ganz unvereinbar wäre. Eine solche Aenderung könnte Niemand wollen; sie wäre niemals eine Verbesserung, sondern vielmehr eine Verwirrung. Allein wenn auch, wie billig, bei der Frage nur eine solche Neuerung angenommen wird, welche dem übrigen Rechte nicht gerade zuwiderläuft, sondern nur auf einem von dem bestehenden Rechte verschiedenartigen Rechtsgedanken beruht und somit auch verschiedenartige Folgerungen und vielleicht ganze Rechtsanstalten erzeugt, muss die Entscheidung gegen sie ausfallen, so lange noch ein anderes Mittel möglich ist. Durch einen solchen wesentlichen verschiedenen Gedanken wird die innere Einheit des Rechtes gestört; und wenn auch etwa durch Ausnahmen und Nachhülfen ein unmittelbarer Widerspruch zwischen dem alten und dem neuen Rechte beseitigt werden kann, so ist doch eine Verschiedenheit des Geistes ihrer Sätze, somit ihrer Wirkungen auf das sachliche und das geistige Leben des Volkes unvermeidlich; auch ist es nicht anders möglich, als dass bei weiterer und feinerer Entwicklung die beiderseitigen Folgerungen nicht recht übereinstimmen. Selbst also, wenn die im Zusammenhange mit dem bisherigen Rechte vornehmbare Verbesserung an sich und vereinzelt betrachtet gegen einen ganz neuen Gedanken zurückstünde, ist jene vorzuziehen. Ein Uebergang zu einem wesentlich verschiedenen Rechte ist nur dann, aber dann auch vollständig gerechtfertigt, wenn eine Veränderung in den Bedürfnissen des Volkes vor sich gegangen ist, somit die bisherigen Rechtsbestimmungen aus Schutz- und Befriedigungsmitteln nur ein Hinderniss geworden sind, und auch Verbesserungen in ihrem Sinne das Uebel nur verlängern würden. In solchem Falle ist dann aber auch nicht nur das an sich Beste zu wählen, sondern es muss dasselbe in einer dem ganzen Bedürfnisse entsprechenden Ausdehnung und in vollständiger Folgerichtigkeit durchgeführt werden [1]).

Nicht sowohl theoretisch zweifelhaft, als oft schwierig in der Ausführung ist der zweite Theil der Aufgabe, nämlich der, Veränderungen im Rechte, welcher Art sie sein mögen, vollständig in das System desselben ein-

1) S. Scheurlen, Ueber Abfassung e. bürgerl. Processordnung, S. 11 fg.; Kitka, Abfassung der Gesetzbücher, S. 18 fg.

zufügen. So weit diess durch wissenschaftliche Behandlung, Auslegung und Zurechtrückung des alten und des neuen Rechtes möglich ist, mag und muss die Sache dem Rechtsgelehrten überlassen bleiben. Allein es übersteigt nicht selten das Uebel die Kräfte der blossen Logik, und muss mit derselben Waffe geheilt werden, mit der es geschlagen wurde, also durch Gesetzgebung. Es bedarf nämlich nicht erst der Ausführung, dass manches Gesetz ausser seinen unmittelbaren und offenen Bestimmungen auch noch mancherlei Einfluss auf andere, vielleicht ganz entfernte Rechtstheile ausübte. Das Verlangen nach innerer Einheit des Rechtes ruft Bestimmungen hervor, welche zwar ihren letzten Grund in einem andern Gesetze haben, aber doch keineswegs nur als mit ihm stehende und fallende Bestandtheile, sondern als selbstständige Vorschriften erscheinen. Solche Gesetze werden dann nur durch eine Abänderung der massgebenden Norm ebenfalls wesentlich berührt. Es mag sich z. B. begeben, dass ein bisher richtiger allgemeiner Grundsatz in Folge der Aenderung zu enge oder zu weit wird. Oder es sind auf Grund des itzt abgeänderten Satzes in einem ganz andern Rechtstheile Einreden zugestanden, Formen festgestellt gewesen, welche nun gegenstandlos oder selbst widersinnig und widersprechend werden. Oder es wird durch die Neuerung eine logische Eintheilung beseitigt, auf welche von den Gesetzen anderwärts practische Rücksicht genommen ist. Und so noch gar manche Möglichkeit einer Störung. Dass dieser Zustand nicht bleiben kann, ist ebenso einleuchtend, als dass nur der Gesetzgeber zu helfen vermag. Unbedingt muss daher der Satz aufgestellt werden, dass bei einer Gesetzesänderung auch auf die mittelbaren Wirkungen der neuen Bestimmung Rücksicht zu nehmen, und durch Aufnahme entsprechender Vorschriften für die gleichzeitige Beseitigung der sonst zu befürchtenden Unzuträglichkeiten zu sorgen ist. Bei umfassenden Aenderungen in der Gesetzgebung sind vielleicht sogar eigene ausführlichere Gesetze zur vollkommenen Erledigung der Aufgabe nothwendig [1]). Leider ist die Ausführung nicht immer so leicht, als die Aufstellung der Forderung nothwendig. Die zu berücksichtigenden Puncte mögen sich entweder an ganz unerwarteten Theilen des Rechtssystemes befinden, oder sich erst einer scharfsinnigen Schlussfolgerung darstellen. Das einzige ausreichende Mittel ist somit wohl die Prüfung eines jeden irgend bedeutenderen Gesetzentwurfes durch tüchtige, mit den verschiedenen Rechtstheilen besonders vertraute Theo-

---

1) Schlagende Beispiele dieser Art sind die eigenen Gesetze über die civilrechtlichen Folgen der Strafen und die Polizeistrafgesetze, welche in unseren Tagen die Erlassung neuer Strafgesetzbücher manchfach begleitet haben, weil die mit dem peinlichen Rechte vorgenommenen Veränderungen so tief und vielseitig in andere Rechtstheile eingriffen, dass zur Ausgleichung und Einfügung eine ausführliche eigene Gesetzgebung nöthig ward.



retiker und Practiker, lediglich zum Zwecke der Auffindung der mittelbaren und entfernteren Folgen der beabsichtigten Aenderung [1]).

3. Kaum weniger wichtig, als die bisher erörterten Beziehungen sind die Forderungen, welche hinsichtlich des formellen Verfahrens bei Gesetzesänderungen zu stellen sind. — Das Herausnehmen, Umgestalten, Beseitigen einzelner Gesetze oder gar nur einzelner Sätze aus einem Gesetze bringt unvermeidlich in die Rechtsquellen Verwirrung, was dann aber wieder das richtige Auffassen der Bestimmungen erschwert, und sogar, bei nicht genügender Aufmerksamkeit, ein gänzliches Uebersehen einer itzt geltenden Norm veranlassen mag. Es muss also Alles, was durch sorgfältige Behandlung geleistet werden kann, aufgeboten werden, um diese Uebelstände zu beseitigen, wenigstens zu mildern. Die Mittel sind aber verschieden je nach der Art der nöthigen Aenderung.

Einmal nämlich kann die Aenderung von geringem Umfange sein im Verhältnisse zu dem ganzen Gesetze; z. B. in Abänderung eines einzigen Satzes in einem ganzen Gesetzbuche bestehen. — Hier wäre natürlich die Veranstaltung einer neuen Ausgabe mit diesen geringen Aenderungen und wegen derselben völlig widersinnig. Es bleibt nichts übrig, als die Abänderung einzeln zum Gesetze zu erheben, und dieses auch einzeln zu verkünden. Aber es ist sehr räthlich, der neuen Bestimmung nicht die Form eines selbstständigen Gesetzes zu geben, sondern sie vielmehr lediglich als Umgestaltung der betreffenden Stelle im Texte zu behandeln, so dass sie Wort für Wort an die Stelle der beseitigten Bestimmungen tritt. Bei diesem Verfahren ist nicht nur eine umsichtige Erwägung der Folgen wenigstens für die näheren Theile des Systemes ganz unvermeidlich, und die Anwendung des Neuen offenbar erleichtert; sondern es wird dadurch auch möglich gemacht, den itzt giltigen Satz bei späteren Ausgaben des Gesetzes kurzer Hand (natürlich mit einer Bezeichnung des geschichtlichen Herganges) in den Text einzuschieben, und dadurch die Bekanntschaft mit ihm völlig sicher zu stellen [2]).

Anders das Verfahren, wenn in einem Gesetze Aenderungen in be-

1) Für Niemand ist die Uebereinstimmung neuer Gesetze mit dem übrigen Rechte ein Gegenstand so grosser Sorge, als für Bentham. Wenn diess nun aber auch an sich ganz gerechtfertigt ist, so können doch die von ihm beantragten Hülfsmittel nicht gebilligt werden. Zuerst hatte er nur einen eigenen „Gesetzesbewahrer" vorgeschlagen, welchem alle Aenderungen in der Gesetzgebung zur tadellosen Einfügung in das bestehende Recht zu übergeben wären. So Codification Proposal, Works Bd. IV, S. 546. In seinem letzten Lebenswerke aber, in dem Constitutional Code, das., B. IX, S. 428 fg., stieg er bis zu einem eigenen „Gesetzgebungsminister", welcher eine Controle nicht nur über die von allen übrigen Ministern ausgegangenen Gesetzesentwürfen, sondern auch, in gewissem Masse, über die bereits beschlossenen Gesetze haben sollte. Eine überflüssige und störende, und doch keineswegs gegen Fehler in der Gesetzgebung sichernde Einrichtung; offenbar entworfen im bewussten oder unbewussten Hinblicke auf eigene Liebhaberei und vielleicht auch Fähigkeit.

2) Vgl. hierüber Bentham, Constit. Code, II, 11, 2, § 36 (Works, Bd. IX, S. 432.); Meijer, Codification, S. 203 fg. 248.



deutendem Umfange und namentlich durchlaufend durch verschiedene Theile desselben nothwendig geworden sind. Hier würden die vielen Einschaltungen und Versetzungen sehr stören, vielleicht die ganze Oekonomie des Gesetzes in Unordnung bringen. Es ist daher eine gänzliche Umarbeitung nöthig, so dass das neue Gesetz vollständig an die Stelle des alten tritt und als selbstständige Norm verkündet wird. In diesem Fall ist natürlich auch der Gesetzgeber in der Art der Bearbeitung nicht beschränkt, wenn schon auch hier möglichste Anschliessung an das Bisherige räthlich ist.

Ein dritter möglicher Fall ist, dass die Verbesserung in einem blossen Zusatze zu der bisherigen Gesetzgebung, ohne alle Veränderung derselben, besteht. Hier wird die Form des Neuen auf den Umfang seiner Bestimmungen ankommen. Ist dieser Umfang nicht bedeutend, so dass ohne Störung der Anordnung des Hauptgesetzes eingeschaltet werden kann, so ist der Zusatz lediglich als Bestandtheil des alten Gesetzes zu behandeln, zunächst diesem völlig einzupassen, und bei der ersten neuen Ausgabe auch wirklich einzurücken. Bei grösserer Ausdehnung ergiebt sich dagegen ein eigenes Zusatzgesetz als das Richtigere.

Endlich sind noch die Mittel ins Auge zu fassen, welche zu ergreifen sind, um in eine allmälig durch die Menge der einzelnen Stücke, durch Aenderungen, Wiederänderungen, Ausnahmen, Ausnahmen von Ausnahmen und Zusätzen zu einer verwirrten Masse gewordenen Gesetzgebung wieder Ordnung zu bringen. Ein solcher Zustand tritt allerdings bei den Verwaltungsgesetzen häufiger ein als bei Rechtsgesetzen; allein es ist doch auch hier keineswegs so sehr selten, und namentlich sind es zwei Ursachen, welche ihn hervorzurufen pflegen, die Erlassung eines umfassenden neuen Gesetzes (etwa eines Gesetzbuches), welches sich in der Anwendung nicht erprobt und dadurch viele Aenderungsforderungen hervorruft; sodann die Beibehaltung eines ganz veralteten Gesetzes, welches nirgends mehr den Bedürfnissen entspricht [1]). Dass aus solcher Sachlage grosse Unbequemlichkeit und Rechtsunsicherheit entsteht, bedarf keines Beweises. Bürger und Richter sind in diesem Wirrsale gleich übel daran; und die allerdings wohl entstehenden ordnenden Privatarbeiten bieten keine unbedingte Sicherheit der

1) Eine sehr lebendige und richtige Schilderung der üblen Folgen einer Verwirrung der Gesetze giebt Rehberg, Ueber den Code Napoléon, S. 27. Nur ist nicht einzusehen, warum dieser Zustand beim bürgerlichen Rechte nicht soll vorkommen, und, wenn er vorkäme, warum ihm nicht soll abgeholfen werden können. Die Frage ist ja nicht die, ob es möglich sei, alle denkbaren Fälle des bürgerlichen Lebens gesetzlich zum Voraus zu ordnen; sondern vielmehr die, ob es besser sei, die bereits getroffene gesetzliche Ordnung, wie weit sie nun gehe, in einer höchst beschwerlichen Verwirrung zu lassen, oder sie klar und durchsichtig zu machen? — Ein Beispiel von verwirrter Aufhäufung von Rechtsgesetzen wegen Misslingens eines neuen Gesetzbuches bieten die 112 Novellen, welche in drei Jahren zu dem bairischen Strafgesetzbuche von 1813 erschienen sind. Unübersehliche Verwirrung wegen Festhaltens von veralteten Gesetzen kommen dagegen in England nicht selten vor; und waren noch häufiger ehe R. Peel durch seine Consolidations-Acten aufräumte.



Vollständigkeit und Richtigkeit. — Hier ist denn offenbar kein anderer Ausweg, als eine vom Gesetzgeber selbst vorzunehmende Umschmelzung (auch wohl «Consolidation» genannt). Ueber das einzuhaltende Verfahren aber kann ein Zweifel nicht wohl stattfinden. Es muss nämlich die gesammte Menge der Gesetze, welche den Gegenstand betreffen, in Ein umfassendes, systematisches, alles frühere überflüssig machendes Gesetz zusammengefasst und nach Inhalt und Form zu einem harmonischen Ganzen verarbeitet werden. Es ist dabei weder die Absicht, noch auch thatsächlich immer nothwendig, neues Recht zu geben, irgend welche sachliche Veränderungen vorzunehmen. Der nächste Zweck geht nur dahin, das Vorhandene zusammenzustellen und zu ordnen; und es ist gar nicht unmöglich, dass damit jedes Bedürfniss befriedigt ist. Allein in der Regel freilich wird eine solche Ordnung auch zur Entdeckung von Lücken, Widersprüchen, verschiedenen Grundlagen u. s. w. führen; und dann versteht es sich, dass die Gelegenheit zu einer innern Verbesserung des in Frage stehenden Rechts nicht versäumt werden darf. In allen Fällen aber muss, wenn nicht die neue Ordnung das Uebel noch vergrössern soll, anstatt es zu beseitigen, das neue umfassende Gesetz ausdrücklich alle früheren Gesetze über diesen Gegenstand für aufgehoben und forthin ungiltig erklären. Und zwar ist es dabei zweckmässig, zwar die aufgehobenen Gesetze einzeln aufzuführen; zu gleicher Zeit aber auch eine allgemeine Bestimmung einzuschalten, welche auch die nicht einzeln benannten trifft. Gerade in solchem Zustande könnte leicht irgend ein Gesetz oder wenigstens irgend eine gelegentliche Bestimmung übersehen werden und dadurch die Verwirrung wieder aufs Neue beginnen. Sollten in den aufzuhebenden früheren Gesetzen auch noch andere Rechtsnormen enthalten sein, als welche zu dem Gegenstande der itzt zur Einsicht zu bringenden Bestimmungen gehören, so sind auch diese, natürlich in abgesonderten Gesetzen, neu zu ordnen; und in keinem Falle darf das aus einem im Wesentlichen giltig belassenen Gesetze Herauszunehmende und Aufzuhebende nur im Allgemeinen bezeichnet sein, weil sonst über Gegenstand und Umfang der Aufhebung leicht Streit entstehen kann [1]).

§ 11.

Die Abfassung von Gesetzbüchern.

Wesentlich verschieden von der Frage, wie bei der Verbesserung einzelner ungenügender Gesetze oder kleinerer Abtheilungen derselben verfahren

---

1) Mit vollem Rechte tadelt Bentham, a. a. O. das in England bei der Consolidation der Statuten befolgte Verfahren, die in das neue Gesetz zu verschmelzenden, somit im alten Gesetze auszumerzenden Theile eines nicht ganz aufgehobenen Gesetzes nur mit den Worten zu bezeichnen: „so viel von den Statuten sich beziehet auf . . .“ Er sagt: die Folgen sind: 1) es ist immer bestreitbar, zuweilen in der That zweifelhaft, welches denn die zur Aufhebung bestimmten Theile wirklich sind; 2) das Recht bleibt belastet mit diesen Leichnamen von Gesetzen, deren einige todt, andere in dem ebengeschilderten Zustande von Leben und Tod sind.

werden müsse, ist die Frage: ob es räthlich sei, die Vorschriften für das gesammte Rechtsleben eines Volkes, oder wenigstens für eine grosse Seite desselben, in Einem umfassenden, systematisch geordneten Gesetzgebungswerke von Staatswegen festzustellen? Mit anderen Worten: ob die Erlassung von grossen Gesetzbüchern als nützlich oder schädlich betrachtet werden müsse, ob eine gute Ausführung vielleicht menschliche Kraft übersteige?

Diese sog. «Codificationsfrage» ist eine der verrufensten in der ganzen Rechtspolitik, und es stehen sich die Meinungen auf das Schroffste entgegen. Auf der einen Seite wird von Unzähligen fast alles Heil im Rechte, beinahe im Staate, von der Einführung solcher allgemeiner Gesetzbücher erwartet, die Vornahme der Arbeit als ein höchstes Verdienst der Regierung, als ein Beweis hoher Gesittigung des Volkes, als ein Ehrendenkmal für einen Zeitabschnit betrachtet. Auf der andern Seite erklären Männer, deren Stimme in Rechtsfragen vor Allen gehört zu werden verdient, nur Unheil für Recht und Bildung von solchem Unternehmen zu erwarten, sprechen namentlich unserer Zeit alle Befähigung zur Zustandebringung eines guten Gesetzbuches ab. Die Freunde der Gesetzbücher haben die Erlassung einer grossen Anzahl derselben in vielen Staaten durchgesetzt; die Gegner weisen auf dieselben als auf Belege ihrer Unfähigkeitsbehauptungen hin. Jene sehen als Grund der Abneigung nur eine dumpfe Befangenheit in scholastischer Büchergelehrsamkeit; diese erklären die Neigung aus flacher Unwissenheit [1]). Und wenn auch im Laufe der Zeit sich der Streit in so ferne

1) Es ist begreiflich, dass die Literatur über die Codificationsfrage sich hauptsächlich als eine deutsche und eine englische ergiebt, weil für Frankreich und die von ihm umgeformten Staaten der Streit längst thatsächlich entschieden ist. Es wäre wohl ebenso schwierig, als nutzlos, alle Schriften und Abhandlungen zusammenzusuchen, welche den Gegenstand besprochen haben; eine Kenntniss der bedeutenden genügt. Schon im 18ten Jahrh. hatte die preussische Gesetzgebung die Veranlassung zum Streite gegeben, und noch itzt sind J. G. Schlosser's Briefe über Gesetzgebung (1789/90) als ein geistreicher Angriff auf die Codification nicht vergessen. Lebendiger wurde der Streit, als er nach den Befreiungskriegen eine politische Beimischung erhielt. Bekanntlich erhob zuerst Thibaut (Ueber die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerl. Rechtes für Deutschland, 1814), den nationalen Ruf, und trat ihm Savigny mit scharfer Rede über unsere völlige Unfähigkeit zu solchem Werke entgegen (Ueber den Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung, 1814, 2te unv. Aufl., 1828). Seit dieser Zeit hat sich denn die geschichtliche Schule der deutschen Rechtsgelehrten fort und fort gegen die Abfassung von Gesetzbüchern ausgesprochen, (z. B. Schrader, Die prätorischen Edicte; Rehberg, Ueber den Code Napoléon), die grosse Menge der den Freiheitsideen Zugewendeten aber für dieselben. — In England aber steht der Patriarch aller Gesetzesverbesserer, J. Bentham, an der Spitze Derer, welche Codification verlangen, und wenn auch seine Ansichten bis itzt wenig Einfluss auf das Leben erlangen mochten, (theils durch seine eigenen Uebertreibungen und die Nichterkennung der örtlichen und nationalen Rechtsbedürfnisse, theils durch das starre und unwissenschaftliche Festhalten der englischen Rechtsgelehrten am Hergebrachten,) so sind doch seine Schriften eine fast unerschöpfliche Fundgrube von Gedanken und Thatsachen. Bei seinem beständigen Zurückkommen auf den Gegenstand ist es schwer, unter seinen Werken diejenigen besonders zu benennen, welche für die Codificationsfrage von besonderer Wichtigkeit sind. Doch mögen es ungefähr folgende sein: Principles of the Civil Code, in den Works, Bd. I, S. 297—364; Princ. of penal Law, das., S. 365—580; Princ. of judicial Procedure, with the outlines of a Procedure Code, Bd. II, S. 1—188; A general view of a complete Code of Laws, Bd. III, S. 155—210; Pannomial fragments, das., 211—231; Papers relative to Codification, Bd. IV, S. 451—534; Codi-

etwas abgeklärt hat, als der Widerspruch gegen die Abfassung von Gesetzbüchern für Strafrecht und Processrecht ziemlich fallen gelassen ist: so besteht er doch noch in seiner ganzen Stärke hinsichtlich des bürgerlichen Rechtes, also gerade in Beziehung auf den umfassendsten und schwierigsten Theil. Es kann somit nicht dienen, nur über jene Rechtstheile sich mit den Gegnern abzufinden; sondern es muss die Frage in ihrem ganzen Umfange und auch für die zweifelhaftesten Puncte zur Entscheidung gebracht werden.

Unerlässliche Bedingung einer verständigen Entscheidung in dieser Streitfrage ist vor Allem, dass die falschen Gründe entfernt werden, welche von beiden Seiten im Kampfeseifer beigebracht zu werden pflegen. Sie sind nicht minder verwirrend durch den leichten Sieg, welchen sie den Gegnern zu verschaffen scheinen, und dessen Bedeutung dann überschätzt werden kann, als durch die richtigen Ansprüche und Hoffnungen, welche einen Verdacht auch gegen das Haltbarere erwecken.

Als solche durchaus unrichtige, nur auf grundlosen Voraussetzungen beruhende Gründe der Gegner jeder Codification stellen sich nachstehende dar: — Vor Allem der Vorwurf, dass ein Gesetzbuch neues Recht gebe, damit aber das Volk in seinem Rechtsbewusstsein störe, es von seinen sittlichen Grundlagen losreisse, das ursprüngliche und somit angemessene Volksrecht zerstöre. Nichts ist unrichtiger, als die Annahme, dass ein neues Gesetzbuch auch lauter neues Recht enthalten müsse. Im Gegentheile wird ein guter Gesetzgeber von dem Bestehenden erhalten, was irgend in sich gut und mit dem ganzen Systeme vereinbar ist. Der Zweck eines Gesetzbuches ist nicht nothwendig Veränderung, sondern er kann auch bloss Sammlung, Ordnung, Zusammenfassung sein, und es ist ein durchaus ungerechtfertigter Vorwurf, wenn den Anhängern von Gesetzbüchern die Absicht beigemessen wird, das Rechtsbewusstsein des Volkes zu zerstören, muthwillig und zwecklos Neues an die Stelle des Gewohnten und Genügenden zu bringen. Allerdings wird es im einzelnen Falle ohne Neuerungen nicht abgehen, weil wohl jeder Rechtszustand auch materielle Fehler hat. Wenn dann aber auch in kleinerem oder grösserem Umfange, Unpassendes und Verkehrtes durch gutes Neues ersetzt wird, so kann diess doch in der That kein Gegenstand eines vernünftigen Tadels sein. — Ebenso grundlos ist der

---

fication proposal adressed to all nations, professing liberal opinions, das., 535—594; Justice and Codification Petitions, Bd. V, S. 497—548. Neben diesen, im Guten und Schlimmen erstaunlichen, Erzeugnissen fallen Andere freilich nicht schwer in das Gewicht; doch dürfen nicht ganz übergangen werden unter den Gegnern der Gesetzbücher Cooper, Letters s. l. Cour de la Chancellerie. Lond., 1828 (auch englisch), und unter den Vertheidigern: Meijer, De la Codification. Amst., 1830, und Rousset, De la rédaction et codification des lois. Par., 1858; als einen Vermittler aber (welcher namentlich das bürgerliche Recht von der Codification ausnehmen will): Rossi, Élémens du droit pénal, Bd. II, Buch 4, Kap. 3.



Einwand, dass das neue Gesetzbuch auch wieder veralten werde; unmöglich aber immer wieder neue Veränderungen vorgenommen werden können [1]). Entspricht ein Gesetzbuch wirklich den Bedürfnissen des Volkes und dem Stande seiner Gesittigung, so wird sich die Nothwendigkeit von Aenderungen und Zusätzen nur spät und sparsam fühlbar machen, da Volksleben und Gesittigung sich nur langsam ändern. Einzelnen auftauchenden Bedürfnissen wird allerdings durch Zusatzgesetze Rechnung getragen werden müssen; allein diess ist weder schwierig an sich, noch beschwerlich im Gebrauche. Tritt aber allmälig im Laufe der Geschlechter oder grosser Ereignisse die Nothwendigkait einer neuen Zusammenfassung, und vielleicht auch theilweisen Aenderung, des alsdann bestehenden Rechtes ein, so ist diess eine naturgemässe und nicht unüberwindliche Last. Wenn die Möglichkeit späteren Verfalles abhalten dürfte von dem Beginne nützlicher Unternehmungen, so wäre noch überall und in allen Beziehungen ursprüngliche Barbarei, denn jegliches Menschenwerk ist wesentlich vergänglich; und ein gutes Gesetzbuch gehört noch überdiess zu den dauerndsten Erzeugnissen, welche wir zu schaffen im Stande sind. Nur gegen ein schon ursprünglich schlechtes Gesetzbuch ist also die Annahme einer baldigen Wiederbearbeitung begründet; Absicht und Aufgabe ist aber, gute zu liefern. — Allein ist nicht, drittens, die Ansicht ausgesprochen, dass die Zustandebringung eines guten Gesetzbuches, wenigstens dem itzigen Geschlechte der deutschen Rechtsverständigen, völlig und durchaus unmöglich sei? Hat man sich nicht zum Beweise dieser Unmöglichkeit auf die Fehler der in den letzten Generationen entworfenen Gesetzbücher der Preussen, Oesterreicher und Franzosen berufen [2])? Allerdings; allein es darf der berühmte Namen des Urhebers dieser Einwendung nicht verblenden über deren Haltlosigkeit. Dass die Entwerfung eines Gesetzbuches, namentlich für das bürgerliche Recht, ein sehr schwieriges Unternehmen ist, zieht kein Verständiger in Abrede. Allein die Unmöglichkeit einer dem Bedürfnisse entsprechenden Leistung ist durch die angeführten Gründe nicht erwiesen. Auch angenommen, aber keineswegs zugegeben, dass der vorgebrachte Tadel der genannten Gesetzbücher und des gegenwärtigen Standes der Rechtswissenschaft, völlig gegründet sei, so folgt daraus noch keineswegs, was abgeleitet worden ist. Vor Allem ist es eine Verwechslung ganz verschiedener Dinge, wenn eine noch mangelhafte wissenschaftliche Beherrschung eines geschichtlichen Rechtes als gleichbedeutend genommen wird mit Unfähigkeit zum Gesetzgeben, d. h. zur richtigen Einsicht in das Leben und seine Bedürfnisse, zur Kenntniss des Volksrechtes

---

1) Diese Einwendung macht Cooper, Lettres, S. 180 fg.

2) Bekanntlich sind diess die Gründe, mit welchen Savigny der Bearbeitung allgemeiner deutscher Gesetzbücher entgegengetreten ist, und welche auf nur allzu Viele tiefen Eindruck gemacht haben.

und der übrigen practisch anwendbaren Rechte, zur deutlichen und geordneten Fassung von Rechtsnormen, zur logischen Durchbildung des selbstgewählten Stoffes. Zu beidem sind ganz verschiedene Geisteskräfte und Kenntnisse nothwendig. Sodann kann daraus, dass einige Gesetzbücher Fehler an sich tragen, doch sicher nicht mit irgend einem Rechte auf eine nothwendige Wiederholung derselben oder auf ein Verfallen in anderweitige Mängel geschlossen werden. Im Gegentheile ist anzunehmen, dass neue Versuche der Vollkommenheit immer näher kommen, eben weil itzt Warnungen nach verschiedenen Seiten vorliegen. Endlich kann es gegen die Nothwendigkeit und gegen den Nutzen eines Unternehmens nie vorgebracht werden, dass dasselbe voraussichtlich nicht vollkommen fehlerfrei ausfallen werde. Die Berücksichtigung dieser Besorgniss würde folgerichtig zum Beharren in den rohesten Zuständen und in unerträglichen Uebeln führen. Die Frage ist vielmehr die, ob nicht dennoch trotz aller Unvollkommenheit, der neue Zustand ein entschieden besserer sein wird, als der bisherige; und ob nicht das Werk wenn auch nicht den höchst gespannten Forderungen der Wissenschaft so doch den Bedürfnissen des Lebens zu genügen verspricht? Kann man diese Frage nach gewissenhafter und sachkundiger Untersuchung bejahen, dann ist die Vornahme des Versuches erlaubt und selbst sittlich geboten, und die apriorische Behauptung einer Mangelhaftigkeit kann gar nicht in Betrachtung kommen [1]).

Nicht weniger aber müssen, auf der andern Seite, gewisse Behauptungen von Anhängern der Codification von vorne herein beseitigt werden, weil sie in sich unrichtig sind. Es wäre thöricht, sich zu dem schweren Unternehmen durch Hoffnungen bewegen zu lassen, welche niemals erfüllt werden können, und durch Annahmen, die den Thatsachen widersprechen. Ihre Widerlegung lässt natürlich den wirklichen Stand der Frage völlig unberührt. — Eine falsche Hoffnung ist es vor Allem, wenn Manche von neuen Gesetzbüchern in der Landessprache erwarten, dass auch der rechtsungelehrte Bürger dann mit leichter Mühe Herr des Rechtssystemes oder wenigstens der einzelnen ihn itzt berührenden Rechtslehren werden könne [2]).

---

1) Sehr verständige Erörterungen in dieser Richtung s. bei Beseler, Volksrecht und Juristenrecht, S. 236 fg.

2) Unbegreiflich ist, dass selbst Bentham dieser Täuschung sich in so weit gehendem Masse hingeben mochte, wie unzählige Stellen in seinen Schriften beweisen, namentlich in den Codification Petitions und in den Papers on Codification. „Nehmt meine Dienste (als Verfasser eines Gesetzbuches) an, — so schreibt er an die Bürger der Vereinigten Staaten, — und es soll jeder Mann von einiger Erziehung, falls er will, und zwar ohne Anstrengung, weit mehr vom Rechte wissen, als itzt der geschickteste Rechtsgelehrte bei den eifrigsten Bemühungen an dem Ende des längsten Lebens. Jeder, der nur lesen kann, mag dann in seinen Mussestunden mehr vom Rechte lernen, als itzt der schlaueste Advocat davon weiss.“ (!) Allerdings ist richtig, dass der Engländer bei einem verständig abgefassten Gesetzbuche besonders viel an Rechtseinsicht gewinnen würde, gegenüber von dem völlig barbarischen Zustande des Statute Law und den für Laien völlig unzugänglichen Quellen des Common Law: allein dass selbst eine formell vor-

Allerdings wird durch ein gutes Gesetzbuch eine Uebersicht über das geltende Recht für jeden Menschen von allgemeiner Bildung sehr erleichtert, namentlich im Gegensatze gegen ein aus ganz verschiedenartigen Bestandtheilen zusammengesetztes, in vielen und schwer verständlichen Quellen zerstreutes, vielleicht mannchfach ungeschriebenes Recht. Aber nimmermehr kann sich der Laie in schwierigen Fragen aus den Worten auch des besten Gesetzes eine richtige Einsicht in die feineren Sätze und in die entfernteren Folgen verschaffen; nie kann er aus demselben die von den Gerichten angenommenen Auslegungen, Ergänzungen, Fictionen erkennen; niemals wird er mit sicherer Logik die Thatsachen unter die allgemeinen Normen bringen. Auch bei einem Gesetzbuche kann der Bürger eines Rechtsbeistandes in schwierigen Fällen nicht entbehren, und bleibt die Entscheidung des Richters oft zweifelhaft. — Ein anderer gröblicher Irrthum ist, wenn sich Manche von der Abfassung von Gesetzbüchern eine grosse Erleichterung und Abkürzung des Rechtsstudiums versprechen. Abgesehen davon, dass der Nutzen eines solchen Zustandes sehr zweifelhaft wäre, so ist die Annahme ganz grundlos. Die Art des Studiums wird sich allerdings ändern; allein das richtige Verständniss der Grundsätze des neuen Systemes und ihres Zusammenhanges, die Geschichte der Entstehung der einzelnen Sätze und die richtige Erklärung derselben, der sich schnell bildende Gerichtsgebrauch, die gerade bei neuem Rechte vielfachen Streitfragen u. s. w. geben nicht minder Stoff zu ernsteren und langen Studien und gestatten kein geringeres Mass von Geisteskräften und Vorbereitung. — Endlich kann es nicht als eine stichhaltige Rechtfertigung einer Codification gelten, wenn dieselbe nur als eine Aufzeichnung von Gewohnheitsrecht dargestellt wird, welcher der Staat einen amtlichen Character beizulegen wohl berechtigt sei [1]). Ein Gesetzbuch soll sicherlich das bestehende Recht, so weit dessen Beibehaltung sachlich räthlich ist, zusammenfassen; und somit auch etwa vorhandenes gutes Gewohnheitsrecht. Allein weder hat es sich hierauf zu beschränken, noch sind ihm die bestehenden Sätze unantastbar, wenn triftige Gründe zu einer Aufhebung oder Abänderung vorliegen. Es wird vielmehr mannchfach Eigenthümliches an Verbesserungen und Ergänzungen gegeben werden müssen, wenn das Recht den itzigen Bedürfnissen wirklich soll angepasst werden. Unter dem Vorwande und unter der bescheidenen Verhüllung einer blossen, etwa durch die Staatsgewalt begünstigten, Sammlung kann und soll ein

---

treffliche Fassung in der Landessprache den Rechtsungelehrten nicht selbstständig in Rechtsfragen macht, hätte unter Anderem schon ein Blick auf Frankreich zeigen können, wo es in der That weder Advocaten noch Richtern an Beschäftigung fehlt.

1) Meijer sucht die Codification auf diese Weise den Engländern mundgerecht zu machen. Mit wenigem Erfolge, wie sich ergeben hat, und gewiss verdientermassen. Wie mag man die Gesetzgebung des Staates durch die Frage zu retten glauben: ob er nicht, wie jeder Privatmann, Rechtssammlungen veranstalten dürfe?

Gesetzbuch nicht eingeschwärzt, sondern es muss die Berechtigung dazu nach seiner vollen Wirklichkeit untersucht und erwiesen werden.

Zu diesem Behufe ist denn nun aber nöthig, sowohl die Vortheile, als die Nachtheile, und endlich die Schwierigkeiten des Unternehmens unpartheiisch zu prüfen. Allerdings mag dieses hier nur im Allgemeinen geschehen, und es werden in jedem einzelnen wirklichen Falle noch eigenthümliche Umstände, wahrscheinlich in allen drei Beziehungen, vorliegen; allein die allgemeinen Gründe sind doch weitaus die Hauptsache, und jedenfalls lassen sich ihnen die bloss örtlichen leicht beifügen und in ihrem Werthe in die Berechnung aufnehmen.

Als Vortheile der Abfassung von umfassenden Gesetzbüchern sind nachstehende Umstände anzuerkennen:

1. Die in dem Wesen einer jeden Gesetzgebung liegende Zusammendrängung des Rechtsstoffes auf ein geringstes Mass gewährt eine bequeme und zeitersparende Uebersicht über denselben. Ist auch allerdings dieser Vortheil ein verschiedener in den verschiedenen Staaten, da sie in Zahl und Ausdehnung der Rechtsquellen sehr von einander abweichen, so wird er doch, erfahrungsgemäss, überall gebührend anerkannt, und zwar sowohl von den Männern vom Fache als von der Bevölkerung im Allgemeinen.

2. In einem aus verschiedenen Quellen und während langer Zeitdauer entstandenen Rechtszustande ist es auch nach gründlicher Untersuchung kaum möglich, für eine Vollständigkeit der Rechtskenntniss mit unbedingter Gewissheit einzustehen. Gar zu leicht kann bei zahlreichen und zerstreuten Normen eine übersehen werden. Ein Gesetzbuch, welches an die Stelle aller bisher giltigen Sätze tritt, gewährt nun aber diese Sicherheit. Und selbst wenn später Zusätze oder Abänderungen nothwendig werden, lassen sie sich durch einfache Vorrichtungen, als Novellen, so einfügen, dass sie nicht vergessen werden können.

3. Durch ein Gesetzbuch wird das Recht in höherem Grade festgestellt, als diess bei anderen Rechtsquellen der Fall ist. Und zwar findet diess in doppelter Richtung statt. Einmal kommt man viel schwerer dazu, an einem Gesetzbuche etwas zu ändern, sei es nun im Einzelnen sei es gar im Ganzen, als etwa an einem einzelnen Gesetze, am Gerichtsgebrauche oder Gewohnheitsrechte. Sodann giebt ein umfassendes Gesetzbuch diesen anderen Rechtsquellen einen so bestimmten Halt, beschränkt auch wohl ihre Thätigkeit so ausdrücklich, dass sie selbst in ihrem Wirkungskreise weniger Neues erzeugen. Kann und soll nun auch allerdings das Gesetzbuch das Recht nicht für alle Zeiten und Verhältnisse unveränderlich machen: so ist denn doch Stetigkeit wenigstens bis zu einem entschiedenen

Verbesserungs- oder Entwicklungsbedürfnisse, damit aber einem der schlimmsten Zustände des Rechtes, einem häufigen Wechsel, vorgebeugt [1]).

4. Die Bearbeitung eines vollständigen Gesetzbuches giebt die beste Gelegenheit, die bisher im gesammten Rechtssysteme bestandenen Unvollkommenheiten, namentlich also Undeutlichkeiten, Lücken und Widersprüche, zu verbessern. Wenige Worte reichen hier oftmals hin, wo sonst ausführliche Arbeiten und zweifelhafte Bemühungen erforderlich gewesen wären; die Arbeit selbst aber führt einen dem Geschäfte überhaupt gewachsenen Mann zur Entdeckung der Mängel des bisherigen Rechtes. Verbesserungen, auf welche sonst Jahrzehnt um Jahrzehnt vergeblich warteten, werden hier fast im Vorübergehen abgemacht.

5. Von noch weit höherer Bedeutung aber ist, dass nur bei einer so umfassenden gesetzgeberischen Thätigkeit, welche, wo nicht das gesammte Rechtsleben so doch wenigstens grosse Seiten desselben, mit einemmale gestaltet, die Möglichkeit besteht, das Recht im Ganzen in innerer Uebereinstimmung mit sich selbst und mit dem Wesen des itzt eben bestehenden staatlichen und gesellschaftlichen Zustandes herzustellen. Nur bei einer Codification kann nach einem einheitlichen Plane und mit einem grossen Gedanken geschaffen werden, während noch so zweckmässige Verbesserungen im Einzelnen eine innere Ungleichheit nicht aufheben, oft sogar erst selbst einführen. Wenn ein Volk nach grossen staatlichen Umgestaltungen oder nach einer durchgreifenden Veränderung der Gesellschaft sein Recht den neuen leitenden Grundsätzen der Verfassung oder den Forderungen der itzigen geistigen und wirthschaftlichen Zustände anpassen will und muss, wie kann diess auf andere Weise sicher, schnell und vollständig geschehen, als durch ganze Gesetzbücher? Alle Aenderungen im Einzelnen, so richtig sie an sich sein mögen, erzeugen nur ein buntes und ungefügiges Gemenge, lassen Reste des Alten bestehen, verhindern das Gefühl der Entwicklung und der Sicherheit des Errungenen. Niemand kann doch z. B. im Zweifel darüber sein, dass die umfassenden Gesetzbücher Napoleons ein höchst wesentliches Mittel zur Feststellung der durch die Umwälzung entstandenen französischen Staats- und Gesellschaftsordnung sind, und dass keinerlei Einzelngesetze diese Einheit des neuen Zustandes hätten bewerkstelligen können. Und Niemand wird ferner darüber im Zweifel sein, dass wenn Deutschland je zu einer staatlichen und volksthümlichen Einheit gelangt, Gesetzbücher für diesen Zustand unerlässliches Bedürfniss sein werden.

6. Endlich ist, für manche Völker wenigstens, zu bemerken, dass nur durch die Abfassung neuer Gesetzbücher und die dann mögliche Beseitigung

1) Vgl. hierüber Meijer, Codification, S. 32.

der alten Rechtsnormen sie zu einem in der Landessprache ausgedrückten Rechte zu gelangen vermögen.

Aber allerdings lässt sich nicht in Abrede ziehen, dass mit der Verkündung neuer umfassender Gesetzbücher auch mehrfache Nachtheile verbunden sind. Und zwar sind einzelne derselben so sehr unmittelbare Folgen des ganzen Unternehmens, dass ihr Eintritt als gewiss betrachtet werden muss, während andere nur als möglich gelten können, da sie bei besonders günstigem Verlaufe nicht eintreten.

Als gewisse Nachtheile einer Codification erscheinen nämlich:

1. Die Störung des Rechtsbewusstseins des Volkes. Wenn auch bei der Abfassung eines Gesetzbuches die Feststellung neuen Rechtes keineswegs immer und durchweg die Absicht ist, so kann doch selbst in dem günstigsten Falle manche Aenderung nicht vermieden werden bei der Zusammenfassung, Ineinanderpassung, vollständigen Durchsicht des gesammten Rechtsstoffes; und in manchen Fällen ist sogar eine durchgreifende Aenderung recht eigentlich die Absicht. Auch angenommen nun, dass die sämmtlichen, bedeutenden oder geringeren, Aenderungen an sich vollständig gelungen und zweckmässig sind, so bringen sie doch Störung und Verwirrung, welche erst allmälig durch eine genauere Bekanntschaft mit dem neuen Rechte ausgeglichen werden kann. Indessen aber ist Unbehagen und mannchfacher, wenn auch nicht rechtlich doch sittlich unverdienter, Verlust.

2. Es ist zwar zu erwarten, dass sich die Rechtsgelehrten, Richter sowohl als Advocaten, in ein neues Gesetzbuch in kürzerer Zeit einarbeiten; allein wenigstens ältere Männer, gerade also die bisher erfahrensten und brauchbarsten, werden die volle Sicherheit nie mehr erlangen, und bei Allen ist die erste Zeit ein Zustand der Ungewissheit und der Unwissenheit. Auch bei dem besten Willen wird vielfach gegen den Geist und selbst gegen ausdrückliche Bestimmungen des neuen Rechtes gefehlt, manche Rechtsstreitigkeiten werden im falschen Glauben an gegründeten Anspruch unternommen, in anderen Fällen wirkliche Forderungen aus Unkenntniss nicht verfolgt werden. Aller dieser Nachtheil ist allerdings nur ein vorübergehender; allein er darf doch für die in der Uebergangszeit Stehenden nicht unterschätzt werden [1]).

3. Nicht eben gering zu achten endlich ist die Beiseitesetzung der bisherigen Wissenschaft und Literatur des Rechtes. Sie werden mit der Zeit wieder ersetzt werden; allein es kann eine vollständige Ausgleichung die Sache von Jahrhunderten sein, und jeden Falles dauert einer Seits die Erschwerung und Unvollkommenheit der Bildung des Rechtsgelehrten bis zu Erreichung dieses Zieles, und ist es anderer Seits

---

1) Richtige Bemerkungen über diesen Punct s. bei Rehberg, Ueber den Code Napoléon, S. 276 fg., und bei Cooper, Lettres s. l. Cours de Chancellerie, S. 308 fg.



eine grosse Verschwendung seltener und hoher geistiger Kräfte, dasselbe Ergebniss durch zweimalige Arbeit zu erlangen.

Nicht zwar als ein unvermeidlicher, wohl aber als ein möglicher Nachtheil ist ein völliges oder theilweises Misslingen des neuen Gesetzbuches anzuerkennen. Es mag ein solches in der ganzen Anlage verfehlt sein, z. B. im Strafrechte von einem falschen Strafzwecke ausgehen, oder sich die Beantwortung aller einzelnen Fragen, anstatt der Feststellung leitender Grundsätze vornehmen, oder umgekehrt nicht über die allgemeinsten Lehren hinausgehen; es kann einzelne Rechtsanstalten nach einem falschen Grundgedanken ordnen, so z. B. im Pfandrechte die Grundlage der Oeffentlichkeit und Specialität verwerfen, die Entscheidung nach sittlicher Ueberzeugung auf stehende Richter ausdehnen, die Rechtsvollstreckung einem von den Parteien abhängigen Organe übertragen; es kann einzelne Folgewidrigkeiten festsetzen, Lücken unausgefüllt, längst bestehende Streitfragen unentschieden lassen; endlich mag es in der formellen Darstellung verunglücken, sei es durch Aufstellung eines unrichtigen oder unübersichtlichen Systemes, sei es durch mangelhafte Fassung der einzelnen Sätze. Die aus solchen Fehlern entstehenden Nachtheile sind aber besonders dann empfindlich, wenn das Gesetzbuch an die Stelle eines wenigstens vergleichungsmässig guten Rechtszustandes tritt; ist doch schon der blosse Austausch von ungefähr gleichen Fehlern ein empfindlicher Nachtheil, weil der frühere Zustand wenigstens bekannt war und man vielleicht gelernt hatte, einem Theile seiner Folgen auszuweichen.

Diese zwar nicht nothwendigen, allein doch möglichen Nachtheile einer Gesetzgebung im Grossen sind aber um so fester ins Auge zu fassen, als unläugbar die Schwierigkeiten einer Codification bedeutend sind, somit die Begehung eines Fehlers keineswegs als eine Unwahrscheinlichkeit erscheinen kann. Mit Recht ist es immer als eine der schwierigsten Aufgaben erachtet worden, ein umfassendes Gesetzbuch nach Inhalt und Form vollkommen herzustellen; und es müssen sich allerdings viele günstige Umstände vereinigen, um ein solches Ergebniss zu ermöglichen. Ausser der, natürlich ganz unentbehrlichen, Verfügbarkeit über die nöthigen geistigen Kräfte, also über Männer von klarer Auffassung der staatlichen, gesellschaftlichen und sittlichen Lage des Volkes, sowie der hieraus sich ergebenden Rechtsbedürfnisse, von wissenschaftlicher Beherrschung des gesammten bestehenden Rechtsstoffes, endlich von systematisch ordnendem und logisch entwickelndem Verstande, bedarf es auch noch äusserer Begünstigung. Einmal, der zur überlegten ungestörten Vornahme einer langedauernden Geistesarbeit erforderlichen Ruhe und Zufriedenheit. Sodann einer bereits so weit gediehenen Ausbildung der Sprache, dass sie nicht nur für das itzige Geschlecht einen deutlichen und scharfen Ausdruck aller Rechtsnormen möglich

macht, sondern auch keine wesentlichen Umänderungen in den nächsten Zeitabschnitten mehr erwarten lässt. Endlich eine Staatseinrichtung, welche gestattet, das tüchtig Vorbereitete ohne wesentliche Beeinträchtigung durchzuführen und wirklich zum Gesetze zu erheben[1]). Wenn aber auch nur eine dieser Bedingungen nicht erfüllt ist, so steht ein empfindlicher Nachtheil für die Güte, und namentlich für die Nachhaltigkeit des Werkes zu befürchten. Ausserdem ist es gar leicht möglich, dass Zufälligkeiten einen üblen Einfluss gewinnen. Es mag z. B. eine persönliche Ideosynkrasie eines einflussreichen Mannes für oder gegen einen Rechtssatz, selbst gegen eine ganze Rechtsanstalt das gegenständlich Bessere zurückweisen; oder eine gerade herrschende Philosophie auf Form und Inhalt einen ungebührlichen Einfluss ausüben, vielleicht in späterer Zeit der Deutlichkeit schaden; oder ein bloss augenblicklicher Wunsch für ein bleibendes Bedürfniss genommen werden. Besonders sind für das Strafrecht und das Strafverfahren solche zeitliche und persönliche Einflüsse zu besorgen. Mit einem Worte, in wie zahlreichere Lebenskreise und Interessen ein Gesetzbuch eingreift, und je tiefer es eingreift, desto mehr subjective Bemühungen werden sich auch geltend zu machen suchen; und je mehr Theilnehmer an der Arbeit sind, desto leichter können Persönlichkeiten irgendwie ihre Spuren zurücklassen. — Und es kömmt zu diesen in der Natur der Sache und im Werke selbst liegenden Schwierigkeiten noch überdiess eine weitere, wenn schon nur vorübergehende und äusserliche, doch nicht zu übersehende. Es ist nämlich nichts weniger als eine leichte Aufgabe, den Uebergang von dem alten Rechte zu dem neuen zu vermitteln. Die Frage, wie ein unter der Herrschaft des alten Rechtes entstandenes Verhältniss nach Einführung eines neuen Rechtes im Processe und im materiellen Rechte nach den Ansprüchen der Billigkeit und Gerechtigkeit zu behandeln sei, ist nicht unlösbar; allein eine gerechte und billige Beantwortung durch alle Theile der Rechtsordnung hindurch zu finden, erfordert eine weitläufige Gesetzgebung, wenn nicht der Willkühr der Gerichte zu viel überlassen werden und voraussichtlich eine grosse Ungleichheit und Verwirrung entstehen soll. Auch muss man sich über die Dauer des Zwischenzustandes nicht täuschen. Noch nach vielen Jahren kommen, wenigstens im bürgerlichen Rechte, solche verschleppte Fälle vor, und ihre Behandlung wird sogar, je mehr die Rechtsgelehrten das volle Bewusstsein des früheren Rechtes verlieren, immer schwieriger.

Im Angesichte nun, einer Seits der grossen Vortheile, anderer Seits aber dieser theils entschiedenen Nachtheile, theils wenigstens grossen Schwierigkeiten einer Erlassung von Gesetzbüchern ist es denn freilich Pflicht, die Frage, ob und wann zu einem solchen Unternehmen zu schreiten

1) Ueber diese Bedingung einer guten Gesetzgebung s. unten, Abth. 2—4.

sei, der ernstesten Prüfung zu unterwerfen. Es würde dem Staatsmanne und dem gründlich gebildeten Rechtsgelehrten sehr wenig anstehen, sich durch den blossen Ruf der Menge, oder durch einseitige, leidenschaftliche, aus blossen Theorieen hervorgehende Forderungen einzelner lauter Stimmführer zu unüberlegten und schädlichen Schritten drängen zu lassen; und die blosse Thatsache eines allgemeinen und lange dauernden Verlangens kann nicht entscheiden, weil häufig genug auch Verkehrtes und Unausführbares sich des Beifalles nicht nur der Menge, sondern auch der Fachmänner erfreut.

Selbst die gewissenhafteste Prüfung kann und muss aber zu einem für die Entwerfung von Gesetzbüchern günstigen Ergebniss gelangen; vorausgesetzt natürlich dass überhaupt ein Grund zu ener formellen oder materiellen Umgestaltung des Rechtes vorhanden ist.

Unläugbar nämlich sind die, oben näher bezeichneten, Vortheile einer Codification sehr bedeutend, und durch kein anderes Verfahren in demselben Masse zu erlangen. Uebersichtlichkeit, vollständige Kenntniss, Festigkeit, materielle und formelle Güte, Uebereinstimmung in sich und mit den Lebens- und Staatszwecken, endlich Gemeinverständlichkeit, sind so unschätzbare Eigenschaften eines Gesetzeszustandes, dass sie da, wo sie fehlen, selbst um den Preis bedeutender Opfer erworben werden dürfen, und nichts Geringeres, als geradezu eine augenblickliche Unmöglichkeit den Staat von der Pflicht der Erstrebung befreiet. Auch eine umfassende Verbesserung und Zusammenziehung von Einzelngesetzen ist, der Natur der Sache nach, nur ein unvollkommenes Stückwerk im Vergleiche mit einer solchen einheitlichen Gesetzgebung; und einzelne Uebel, z. B. die Schwierigkeit der Zurechtfindung und die Unsicherheit der Kenntniss, können sogar durch diese Art der Verbesserung noch gesteigert werden. Und dass eine gute wissenschaftliche Bearbeitung, eine Sammlung der Volksrechte, oder eine Ausbildung durch Richtersprüche, so nützlich und wesentlich diese Thätigkeiten auch sind, und so gewiss namentlich eine verständige Verbindung derselben mit einem Gesetzbuche zu wünschen ist, doch von den obengenannten Vortheilen gar keinen oder kaum nur den einen oder den andern erzeugen können, bedarf nicht erst des Beweises. Sollte je aber noch ein theoretischer Zweifel über die Wohlthätigkeit einer Erlassung von Gesetzbüchern übrig bleiben, so ist die allgemeine Zufriedenheit derjenigen Völker, bei welchen eine Codification eingetreten ist, doch wohl sehr geeignet, eine practische Widerlegung zu geben. Mit Ausnahme der Fälle, in welchen eine fremde Gesetzgebung durch einen Eroberer aufgedrungen, und wo diese, theils als den Bedürfnissen eines Volkes nicht angemessen, theils und hauptsächlich als Denkmal der Besiegung verhasst, bei einer Befreiung von dem auswärtigen Joche auch wieder beseitigt worden ist, hat noch niemals ein Volk von einer geschlossenen Gesetzgebung zu dem früheren Rechte

aus zerstreuten Quellen zurückkehren wollen. Selbst wenn der erste Versuch entschieden misslang und die neuen Gesetzbücher unmöglich beibehalten werden konnten, hat man nicht wieder zum alten Zustande reuevoll Zuflucht genommen, sondern im Gegentheile sich die erneuerten Mühen und Opfer einer abermaligen vollständigen Gesetzgebung nicht verdriessen lassen, bis man sich Genüge that. Ja, sogar in wieder freigewordenen Staaten, deren wiederhergestellte Regierungen den Einrichtungen des zwischenherrschenden Eroberers tödtlich abgeneigt waren, und die viele sonstige gute Einrichtungen desselben ohne Bedenken zerstörten, hat man doch in vielen Fällen wenigstens die Gesetzbücher beibehalten, als welche ohne offenbarste Thorheit nicht mehr gegen das Frühere eintauschbar seien.

Die Vortheile der Codification aber dürfen um so mehr in Anschlag gebracht werden, als sie ihrem Wesen nach bleiben, oder doch auf lange Zeit hinaus wirken, während die Nachtheile, so weit sie in der Natur der Sache begründet und folglich unvermeidlich sind, wesentlich nur vorübergehen, die bloss möglichen aber vermieden werden können. Die ersten bestehen, wie bemerkt, in der Störung des Bewusstseins und der gelehrten Kenntniss des Rechtes. Nun gewöhnt sich aber ein Volk allmälig an ein verändertes Recht; ein junges Geschlecht von Rechtsgelehrten fängt vom Einführungstage an nachzuwachsen; dieses neue Geschlecht aber wird auch wieder für wissenschaftliche Bearbeitung und Hülfsmittel sorgen. Und was die nur möglichen Mängel der Gesetzbücher betrifft, so schützt gegen diese die Anwendung der richtigen Gesetzgebungsmittel, oder sie können im schlimmsten Falle durch eine nochmalige Bearbeitung nach gemachter Erfahrung wieder verwischt werden. Nachtheile aber, welche durch Verwendung der zum Werke tauglichsten Männer und durch Anwendung eines verständigen Geschäftsverfahrens ganz zu beseitigen sind, können niemals als Grund der Unterlassung eines nützlichen oder gar nothwendigen Werkes geltend gemacht werden. Durch verkehrte Arbeiter und Mittel ist jegliches menschliche Unternehmen zu vereiteln; folgt daraus, dass gar nichts geschehen dürfe?

Was aber endlich die Schwierigkeiten des Unternehmens betrifft, so sind sie allerdings bedeutend, und man darf sich nicht damit schmeicheln, dass das Bedürfniss einer systematischen und umfassenden Gesetzgebung, und wäre dasselbe auch noch so unzweifelhaft vorhanden, zu jeder Zeit und in jedem Staate zu deren Besiegung führen könne. Allein es ist auch nicht gerechtfertigt, sie zu überschätzen und sie als unter allen Umständen unüberwindlich zu erklären. Die erforderliche äussere Ruhe und daraus stammende Unbefangenheit tritt auch nach heftigen Bewegungen bei jedem Volke wieder ein; es ist also nur erforderlich, sie abzuwarten, dann aber mit Entschlossenheit zu benützen. Die entsprechenden geistigen Kräfte

werden sich, will man anders nur recht suchen, bei jedem nicht gar zu kleinen und verkümmerten Volke schon finden. Es handelt sich ja nicht davon, Gesetzgeber aufzustellen, welche die Einzelnen, die Gesellschaft und den Staat nach selbst geschaffenen Idealen neu gründen und völlig umwandeln; noch davon, Männer von einer ganz vollendeten und unangreifbaren Gelehrsamkeit in dem bestehenden rechtlichen Wirrsale zu finden; sondern im Gegentheile Solche, welche das vorhandene Leben, seine Bedürfnisse und die itzigen Befriedigungsmittel gesund aufgefasst, für practische Zwecke hinreichend kennen gelernt und eine tüchtige allgemeine und juristische Bildung erworben haben. Der Ruhm des Gesetzes sei nicht Eigenthümlichkeit, sondern Brauchbarkeit und Anpassung. An Rechtsgelehrten, welche dieser Aufgabe gewachsen sind, kann ein Volk allerdings mehr oder weniger reich sein in gegebener Zeit; allein wenn man den Gesetzgebungsauftrag nicht etwa nach dem Range im Staatsdienste ertheilt, oder ihn zur Beseitigung unliebsamer oder gar unbrauchbarer Personen benützt, oder daraus einen Vorwand zu Geldzulagen für Günstlinge macht; kurz, wenn die Staatsgewalt weiss was sie soll, und wenn sie diess ehrlich will: so ist ein wirklicher Mangel an Befähigten nicht zu besorgen. Männer dieser Art werden dann aber auch namentlich die Sprache genügend zu handhaben, im Nothfalle zu schaffen und festzustellen wissen. Und endlich sind auch die Staatsformen kein unbedingtes Hinderniss. Selbst diejenigen, welche eine Uebereinstimmung Vieler und Verschiedenartiger zum Zustandekommen eines Gesetzbuches vorschreiben, und welche allerdings in manchen Fällen das Werk sehr verzögern und in grosse Gefahr des Scheiterns oder der Verderbung bringen können, lassen bei gutem Willen und bei Einsicht ein Verständniss zu. Es kann also von einer Unmöglichkeit, das Werk einer umfassenden Gesetzgebung zu Ende zu führen, keine Rede sein, sondern es ist nur nöthig, die Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen, ernstlich auf Beseitigungsmittel zu sinnen, und die richtige Zeit abzuwarten.

So sind denn also die Vortheile lockend und sicher, die Nachtheile vorübergehend oder vermeidlich, die Schwierigkeiten gross aber besiegbar durch Verstand oder durch Geduld; und es lassen sich die hinsichtlich der Abfassung von Gesetzbüchern zu befolgenden Regeln in folgende bestimmte Sätze zusammenfassen:

Die Bearbeitung von allgemeinen Gesetzbüchern ist dann, aber auch nur dann, gerechtfertigt, wenn entweder der vorhandene Rechtsstoff an Einzelngesetzen, Gewohnheitsrechten oder Richtersprüchen verwickelt und unübersichtlich geworden ist, oder wenn das bestehende Recht einem grossen Theile seines Inhaltes nach den itzigen Bedürfnissen des Volkes nicht entspricht und den Mängeln folglich durch nur einzelne Verbesserungen nicht abzuhelfen ist. Codification ohne bedeutenden Grund ist nicht nur

Verschwendung von Kraft, sondern auch zwecklose, somit unerlaubte Zufügung der Uebel des Uebergangszustandes.

Einen je grösseren Theil des Rechtslebens ein Gesetzbuch umfasst und je tiefer seine Satzungen in die Verhältnisse der Einzelnen eingreifen, desto gewisser müssen die Voraussetzungen der Nothwendigkeit einer Codification vorhanden sein, und alle Bedingungen einer guten Durchführung des Werkes strenge eingehalten werden. Demgemäss ist die Abfassung eines bürgerlichen Gesetzbuches viel seltener berechtigt, als die eines Strafgesetzbuches oder gar der Gesetzbücher für das gerichtliche Verfahren.

Ein Gesetzgebungswerk darf nur in Zeiten äusserer und innerer Ruhe des Staates unternommen werden; am wenigsten ist dazu zu schreiten, wenn entweder Grundsätze, welche von Einfluss auf das Gesetzbuch sind, oder wenn Gegenstände seiner Bestimmungen in noch unentschiedenem Streite zwischen Parteien im Staate liegen.

Wo diejenigen Zustände des Volkes, deren Reglung eigentlich Gegenstand eines Gesetzbuches sein sollte, sich voraussichtlich in naher Zeit ändern und weiter entwickeln werden, da ist den Mängeln des bestehenden Rechtes vorläufig noch durch einzelne Verbesserungen möglichst abzuhelfen, damit nicht ein itzt verfasstes Gesetzbuch in kurzem wieder unbrauchbar werde, und somit die Opfer der Bearbeitung und Einführung ausser Verhältniss zu dem durch sie erlangten Vortheile stehen.

Eine Codification muss nicht nothwendig das gesammte Rechtsgebiet umfassen; sondern es mögen Gesetzbücher schon für einzelne grosse Seiten des Rechtes entworfen werden, wenn sie allein eine Vereinfachung und Ordnung bedürfen, während in andern Theilen des Rechtslebens das Bestehende genügt. Jedoch ist allerdings innere Einheit des Rechtes in allen seinen Beziehungen um so sicherer zu erwarten und um so leichter zu bewerkstelligen, je umfassender eine gleichzeitige Gesetzgebung ist. Auch versteht es sich von selbst, dass ein nur besonderes Gesetzbuch sich jeden Falles über die ganzen betreffenden Seiten des Rechtslebens erstrecken muss, damit nicht die unberücksichtigt gebliebenen und doch innerlich verwandten Verhältnisse ganz oder theilweise nach verschiedenen und vielleicht widersprechenden Grundsätzen geordnet sind. So also kann z. B. allerdings ein Gesetzbuch für das gesammte bürgerliche Recht bearbeitet werden, ohne dass auch des Strafrecht codificirt würde, oder das Processrecht ohne das materielle Recht; allein nicht etwa bloss das Erbrecht, ohne das Familienrecht, der allgemeine Theil eines Strafrechtes ohne den besonderen.

Ein neues Gesetzbuch muss (in seinem Wirkungskreise) alleiniges Recht sein, also mit Aufhebung alles früheren Rechtes. Nicht nur ist die Erreichung des grösseren Theiles der beabsichtigten Vortheile einer Codification, namentlich die Uebersichtlichkeit, Sicherheit, Feststellung und innere Ueber-

einstimmung des Rechtes, lediglich bedingt durch eine solche ausschliessliche Giltigkeit der Gesetzbücher; sondern es würden ja offenbar die bisherigen Uebelstände durch ein Nebeneinanderbestehen eines alten und neuen Rechtes, also durch die Vermehrung des Stoffes und durch die Schwierigkeit und Ungewissheit der Anpassung derselben, noch namhaft gesteigert. Die Benützung neuer Gesetzbücher als nur subsidiarisches Recht ist daher nicht bloss ein Fehler, sondern geradezu ein Widersinn [1]).

Endlich ist es dringendste Pflicht, bei einer Codification von den ersten Vorbereitungen an bis zur Verkündigung als giltiges Recht alle Vorschriften der Gesetzgebungspolitik auf das genaueste zu befolgen. Es ist kaum Eine in dieser langen Reihe von Handlungen und Einrichtungen, welche nicht durch die Ausdehnung und die mannchfache innere Verschlingung eines Gesetzbuches ohne Vergleich schwieriger und in ihren Folgen bedeutsamer würde, als sie bei einer Einzeln-Gesetzgebung ist. Kein Mittel also, welches eine richtige Anwendung und Wirkung der einzelnen Schritte zu sichern geeignet ist, darf unbeachtet oder unbefolgt bleiben; manche Vorsicht wird sogar bei einer umfassenden Gesetzgebung ausschliesslich angewendet werden müssen [2]). Und wenn etwa in einem bestimmten Falle ein Staat die nothwendigen Mittel zu einer guten Gesetzgebung nicht beschaffen kann, z. B. ein kleiner Staat die erforderlichen Männer zur Bearbeitung nicht hat, so ergiebt sich der unabweisbare Schluss, dass er das für ihn undurchführbare Unternehmen gar nicht beginnen darf, sondern auf andere Weise für die mögliche Verbesserung seines Rechtszustandes zu sorgen hat.

Verhält es sich aber so mit der Abfassung von Gesetzbüchern, so bedarf es nur weniger Worte, um ein Urtheil über die auch schon angerathenen und selbst versuchten Gesetzbücher für einzelne Provinzen eines grossen Reiches zu begründen. Sind solche Gebietstheile nach Bildung, Sitten und wirthschaftlichen Zuständen sehr verschieden; haben sie, wie in solchem Falle zu erwarten ist, auch geschichtlich verschiedenes Recht gehabt: so wäre allerdings ein für alle gemeinschaftliches Gesetz ein Procrustesbett für jeden derselben. Würde das Bedürfniss der in Gesittigung vorgeschrittensten Provinz der Gesetzgebung zu Grunde gelegt, so wäre ein solches Recht unverständlich, unanwendbar, ein Verderben für die roheren und einfacheren; umgekehrt hiesse es jene Provinz zur Barbarei verurtheilen, wollte man ihr ein Recht aufdrängen, dessen Massstab das Bedürfniss der am wenigsten entwickelten Genossin gewesen wäre. In solchem Falle bleibt

---

1) Und doch stellte Forderung darauf das von Savigny, Beruf, so sehr gepriesene Appellationsgericht von Montpellier, (s. Crussaire, Annalyse, S. 9 fg.), und Rehberg, Code Napoléon, a. m. St., namentlich aber S. 25 fg.!

2) Es werden in den folgenden Abschnitten die bei der Entwerfung umfassender Gesetzbücher besonders zu beachtenden oder nur hier anwendbaren Regeln immer ausdrücklich hervorgehoben werden.

nichts übrig, als bis zum Zeitpuncte mehrerer Gleichheit für jede grössere Abtheilung eigens angemessenes Recht zu geben, und also etwa auch, falls die Bedingungen dazu da sind, Provinzial-Gesetzbücher zu erlassen. Die allerdings unvermeidlichen Nachtheile eines solchen Zustandes, — nämlich die Schwierigkeit tüchtige Kräfte zur Ausarbeitung aufzufinden, die staatliche Entfremdung der Theile eines Ganzen und die Störungen im Verkehre, die nothwendige Vervielfältigung der obersten Gerichte, die Unverwendbarkeit der Beamten in Provinzen mit fremdem Rechte u. s. w. — sind doch immer noch kleiner, als ein an sich ungenügender Rechtszustand [1]). Wo aber freilich eine solche Ungleichheit unter den Bestandtheilen desselben Staates nicht besteht, (und eine solche ist immer ein unnatürlicher Zustand,) da ist es völlig widersinnig, eine Verschiedenheit des Rechtes zu erhalten, oder gar erst künstlich auszubilden. Muthwillig und unstaatsmännisch wird hier eine der Hauptgrundlagen eines gemeinsamen Nationalbewusstseins zertrümmert, die Aufgabe der Regierung vervielfältigt, eine Reihe von Schwierigkeiten oder Uebelständen erst geschaffen. Und wenn dieses Verkehrte vielleicht nur in dem kindischen Gelüste geschieht, aus verschiedenartigem Untergeordnetem künstlich ein einheitliches Höheres zu erbauen, so verdient eine solche Albernheit den bittersten Tadel der Verständigen, jeglichen gesetzlichen Widerstand aber von Seite der bedrohten Staatsbürger [2]).

---

1) Vgl. Geib, Rechtsleben, S. 27 fg.

2) Es ist betrübend und erstaunlich, dass ein Mann wie Rehberg sich durch den, allerdings gerechten und von Vaterlandsliebe eingegebenen, Hass gegen fremde Eroberung und fremdes von Nichtswürdigen aufgedrungenes Recht sich bis zu einer Vertheidigung der nachtheiligsten Zustände und zur Vorbringung der plumpsten Scheingründe treiben lassen kann. Wenn er z. B. in seiner Schrift über den Code Napoléon, S. 34 fg., zur Unterstützung der Ansicht, dass es nichts auf sich habe, wenn die verschiedenen Theile eines grossen Reiches verschiedenes bürgerliches Recht anwenden, geltend macht, dass doch niemals der Laie das Recht völlig verstehen werde; oder wenn er behauptet, das politische Unglück Deutschlands sei nicht aus der Verschiedenheit der Provinzialrechte entstanden: so ist in der That gar nicht einzusehen, wie diese Gründe auch nur entfernt auf die vorliegende Frage passen sollen.

Zweite Abtheilung.

Der Gesetzgeber.

§ 12.

1. Die verfassungsmässige Verschiedenheit der Gesetzgeber vom Standpunkte der Politik betrachtet.

Schon die bisherige Erörterung der von einer guten Rechtsgesetzgebung zu erfüllenden Forderungen kann keinen Zweifel darüber lassen, dass ein seiner Aufgabe gewachsener Gesetzgeber viele und bedeutende Eigenschaften in sich vereinigen muss. Eine genauere Auseinandersetzung zeigt, dass namentlich folgende Fähigkeiten nöthig sind:

Eine genaue Kenntniss der sittlichen und dinglichen Volkszustände und der aus denselben sich ergebenden Bedürfnisse. Falsche Auffassung oder Unwissenheit in dieser Beziehung würde bald Unterlassung einer nöthig gewordenen Satzung, bald Ueberladung mit überflüssigen und somit schädlichen Vorschriften, bald verkehrte Hülfe verschulden.

Eine klare Auffassung des Zweckes der Rechtsgesetze im Allgemeinen und der einzelnen Theile derselben im Besonderen. Die Gesetze sind nur ein Theil der Ordnung des Lebens der Einzelnen, der Gesellschaft und des Staates; die Rechtsgesetze nur ein Theil der Gesetzgebung überhaupt. Ein Uebergreifen in Gebiete, welche Gesetz und Recht nicht ordnen können noch sollen, würde also jeden Falles Verwirrung, leicht auch Bedrückung herbeiführen. Gesetz und Recht haben aber anderer Seits in ihrem gerechtfertigten Wirkungskreise bestimmte Zustände, und nur diese, herzustellen. Ein Verkennen derselben führt den Gesetzgeber entweder zur eigenen Zufügung von Unrecht oder lässt ihn wenigstens das anderwärts entstandene Unrecht nicht treffen.

Scharfsinn in Auffindung der zu seinen Zwecken führenden Mittel. Sie seien ausreichend, einfach, sparsam, nach Zeit und Menschen anwendbar.

Menschenkenntniss zur Beurtheilung der Wirkungen der Gesetze. Möglicherweise kann der Zweck eines Gesetzes an sich richtig, das gewählte

Mittel an sich verständig sein; allein es mag bei mangelhaftem sittlichem oder intellectuellem Zustande eines Theiles der Bevölkerung zu Unfug und Schaden führen, oder es erscheint als übermässige Härte und erbittert gegen Staat und Regierung, oder es verletzt mächtige Vorurtheile und Interessen, u. s. w. Eine solche Folge ist allerdings nicht immer ein Grund zur Unterlassung, allein vorausgesehen, dann aber erwogen und erforderlichen Falles abgewendet soll sie werden.

Wohlwollen und Uneigennützigkeit. Wenn das Interesse des Gesetzgebers selbst im Widerspruche steht mit dem Rechte der Bürger, so läuft dieses Gefahr, geopfert zu werden. Wo augenblickliche Leidenschaft, nicht aber ein objectiver Rechtszweck das Gesetz bestimmt, da entsteht mindestens Härte und Uebertreibung, leicht offenes Unrecht. Unbekümmertheit um das Wohl und um die Gefühle der Mitmenschen kann in Vorschriften allerdings folgerichtig und selbst strenge rechtlich sein; allein von solchem Sinne ausgehende Gesetze versäumen erreichbares Gutes und fügen unnöthige Leiden zu.

Die erforderliche Geistesschärfe, um einer Seits die allgemeinen, ein Rechtsverhältniss beherrschenden Grundsätze aus den Einzel-Bestimmungen aufzubauen, anderer Seits die nützlichen Folgesätze aus obersten Principien zu entwickeln. Wo nicht, so enthält das Gesetz im ersten Falle einen anorganischen Haufen von Stoff ohne Klarheit des Zweckes und ohne Anhalt für die Entscheidung übergangener oder zweifelhafter Fragen; im andern Falle aber ist Zweifel bei der Anwendung, also leicht schädlicher Verstoss von Seiten des Unterthanen, Willkür beim Richter.

Endlich, formale Bildung und regelrechtes Denken zur Entwerfung übersichtlicher und richtiger Systeme bei umfassenden Gesetzgebungen.

Es leuchtet nun ein, dass es für das Vorhandensein dieser bedeutenden Eigenschaften, namentlich aber ihrer Vereinigung in demselben Menschen oder derselben Genossenschaft, von der höchsten Bedeutung ist, wem nach der Verfassung des Staates das Recht und die Pflicht der Rechtsgesetzgebung übertragen ist. Je nachdem die Bestimmung ist, steigt oder fällt die Wahrscheinlichkeit in sehr merklichem Grade, damit aber auch für das Volk die Aussicht auf eines seiner wichtigsten Güter, nämlich auf einen befriedigenden Rechtszustand. Wäre es nun unzweifelhaft schon an sich, d. h. wenn gar keine andere Rücksicht genommen werden dürfte als eben die Beischaffung der wünschenswerthen Eigenschaften, schwierig genug, durch eine Staatseinrichtung eine beständig und zuverlässig gute gesetzgebende Behörde zu erreichen: so steigert sich unglücklicherweise die Schwierigkeit noch sehr dadurch, dass das Gesetzgebungsrecht in jeder Staatsgattung durch das Wesen der Staatsgewalt an bestimmte Personen übertragen wird, auf deren Feststellung und Eigenschaften die Rücksicht auf Fähigkeit zur Rechts-

gesetzgebung höchstens einen theilweisen Einfluss ausübt. Das Gesetz ist nämlich der Ausdruck des Staatswillens. Niemand kann also, welches die Art und Form des Staates sei, zur Gesetzgebung berechtigt sein, als wer ganz oder wenigstens theilweise zu der Leitung des Staates, nämlich zu der Bildung des Staatswillens, berufen ist. Diese Berufung zur Staatsleitung aber erfolgt, wie bekannt, in allen Staatsgattungen nach wesentlich verschiedenartigen Rücksichten, z. B. nach Erbrecht Einzelner oder Vieler, nach dem Besitze des Bürgerrechtes, nach religiösen Eigenschaften; und nur wo Wahl die Staatsgewalt an Einzelne oder Mehrere überträgt, mag unter anderem auch die Bestimmung zum Gesetzgeber ins Auge gefasst werden.

Auf diese Weise sind denn in den verschiedenen Staaten fünf verschiedene Berechtigungen zur Ausübung der Rechtsgesetzgebung vorhanden.

In den weltlichen Einherrschaften mit ungetheilter Regierungsgewalt steht die Gesetzgebung dem Fürsten ausschliessend zu, somit einer weitaus in der Regel durch Erbgang und nur ganz selten durch Wahl bestimmten Persönlichkeit. Natürlich bedient sich der Fürst in der Regel bei der Erfüllung dieser Aufgabe sachverständiger Männer als Gehülfen; allein von seinem Willen allein geht doch der Anstoss, die Richtung und die Bestätigung aus [1]).

In geistlichen Staaten wird grundsätzlich der Wille der Gottheit selbst als die Quelle der Gesetzgebung betrachtet; das Erkennen dieses Willens aber und seine Verkündigung steht bei den obersten Priestern. Hierbei ist es denn im Erfolge gleichgültig, ob eine Rathsversammlung oder der höchste der Priester allein dazu bestimmt ist, denn auch im letztern Falle wirken die übrigen Häupter wesentlich mit. Von noch untergeordneterer Bedeutung ist die Form, in welcher der angebliche göttliche Wille zur Erscheinung tritt; ob Orakel, Inspiration, Menschwerdung, immer haben die Priester das Ergebniss in der Gewalt, und müssen es auch in der That haben. Die Stellen aber der Priesterobern werden nach religiösen und kirchlich-politischen Rücksichten besetzt [2]).

Bei der Versammlung aller Bürger steht das Gesetzgebungsrecht in der reinen Volksherrschaft; doch hat Staatsklugheit allerdings nicht

1) „Quod principi placuit, legis habet vigorem," war der Satz des römischen Kaiserrechtes; „si veut le roi, si veut la loi," der des französischen Rechtes vor der grossen Umwälzung. Ueber das unbeschränkte Gesetzgebungsrecht des Fürsten in Oesterreich (vor 1848) s. Bürgerl. allg. Ges.buch, I, 1, § 1 und 2, und Kropatscheck, Ö.'s Staatsverfassung, Bd. I, S. 263 fg.; in Preussen (vor 1848), s. Bergius, Staatsrecht, 2. Aufl., S. 61 fg.; in Dänemark, nach dem Königsgesetz, s. Schlegel, Staatsrecht von D., übers. von Sarauw, Bd. I, S. 255.

2) Im jüdischen Staate wurde das Gesetz in der Bundeslade verwahrt und von den Priestern gehütet, s. Moses, V, 31, 26; der Hohe Priester verkündete den durch die Urim und Thummim erforschten Willen Gottes in neuen Gesetzen, das., IV, 27, 21; die Priester legten die schwierigen Gesetze aus, das., V, 17, 8.



selten Schranken gegen Uebereilung, Leidenschaft und Unwissenheit zu setzen gesucht. Bald bedarf es des Vorbeschlusses eines Senates, bald ist durch künstliche Berechnungen der Stimmen einsichtsvolleren Klassen ein grösseres Gewicht gegeben, als nur der Kopfzahl gebührt, bald kann der Antrag nur von wenigen Bestimmten ausgehen u. s. w.[1]).

In Aristokratieen geben natürlich nur die regierungsberechtigten Vornehmen auch die Gesetze. Keinen wesentlichen Unterschied macht es dabei, ob die grosse Rathsversammlung oder ob ein engerer Rath zu berathen und zu beschliessen hat, ob vielleicht die Zuständigkeit beider je nach den Gegenständen geordnet ist. In jeglicher Form und Zusammensetzung sind es die Bevorzugten, welche in ihrem Sinne den Ausspruch des Staatswillens bestimmen. Eine volksthümliche Mitwirkung durch Zustimmung einiger Häupter der Plebeier oder dgl. ist allerdings möglich, allein selten nur hat sie Bestand oder Kraft[2]).

Am künstlichsten ist die Einrichtung in den Staaten mit Volksvertretung, sei es nun dass sie im Uebrigen Einherrschaften oder Volksherrschaften seien. Hier ist das Gesetzgebungsrecht, gleich mehreren andern wichtigen Regierungsrechten, getheilt zwischen dem (erblichen oder gewählten, einzelnen oder in Mehrzahl bestellten) Inhaber der Staatsgewalt

---

1) Am reinsten erscheint die gesetzgebende Gewalt der Volksgemeinde im Kanton Uri, wo jeder von 7 unbescholtenen Männern aus verschiedenen Geschlechtern gestellte Antrag vor die, aus allen 20jährigen Männern bestehende, Landesgemeinde kommen muss, und von ihr alsbald entschieden wird. S. Snell, Handbuch des schweiz. Staatsrechtes, Bd. II, S. 128 fg. — In Schwyz, Unterwalden ob und nid dem Walde muss wenigstens der Gesetzesantrag vorher an den Grossen Rath gebracht und von diesem mit Gutachten der Landesversammlung vorgelegt werden. Alsdann entscheidet aber diese auch lediglich nach Kopfzahl. S. Snell, S. 174 fg., 214 fg., 228 fg. — Ein weltberühmtes Beispiel einer gesetzgebenden Volksversammlung, in welcher durch künstliche Stimmenordnung den Angesehenen ein grösserer Einfluss gegeben ist, als die blosse Kopfzahl bringt, sind die ursprünglichen römischen comitia centuriata im Gegensatze gegen die c. tributa. S. hierüber z. B. Hüllmann, Staatsrecht des Alterthumes, S. 334 fg.; Schulze, Von den Volksversammlungen der Römer. Gotha, 1805, S. 307 fg.; Huschke, Die Verfassung des Königs Servius Tullius. Heidelbg., 1838, S. 107 fg. — Merkwürdig sind die Beschränkungen, welche sich die athenische Demokratie, wohl eben im Gefühle ihrer Veränderlichkeit und Leidenschaftlichkeit, in dem Gesetzgebungsrechte auflegte, indem sie sich nur die Entscheidung darüber, ob ein Gesetz verändert und gegeben werden solle, vorbehielt, die Ausführung aber dem, freilich vom Volke jährlich ernannten, Ausschusse der Nomotheten überliess. S. Hermann, Griechische Staatsalterthümer, 2. Aufl., S. 282 fg.; Schömann, Antiq. juris publici Graecorum, S. 227 fg.

2) Beispiele von Aristokratieen der strengsten Art, in welchen nur die Abkömmlinge bestimmter Geschlechter regierungsfähig waren, und welche dann natürlich auch das Gesetzgebungsrecht sich ausschliesslich vorbehielten und durch die Grossen Räthe ausüben liessen, sind u. A. Venedig und Bern. S. Maier, Beschreibung von Venedig. Frankf. und Lpzg., 1785, Bd. II, S. 15 fg.; Meister, Eidgenössisches Staatsrecht. St. Gallen, 1786, S. 53 fg.; Stettler, Staats- und Rechtsgeschichte von Bern. Bern, 1845, S. 98 fg. Aber auch in den aus Geschlechtern und Zünften gemischten Aristokratieen mancher Schweizer Kantone und deutschen Reichsstädte war das Gesetzgebungsrecht ausschliesslich bei den Grossen Räthen. S. Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte von Z. Zürich, 1834, Bd. II, S. 18; Moser, Deutsches Staatsrecht, Bd. XLII, S. 195 fg. Sehr lehrreich hinsichtlich der Beschränkung einer Aristokratie durch volksthümliche Behörden und deren Mitwirkung oder Widerspruchsrecht ist namentlich die Geschichte der italiänischen Städte im Mittelalter.



und den Vertretern des Volkes. Letztere haben nicht etwa bloss Beschwerde zu führen über ein ungerechtes oder schädliches Gesetz, sondern bei der Gesetzgebung selbst mitzuwirken. Nur bei übereinstimmendem Willen Beider kann ein Gesetz, namentlich ein Rechtsgesetz, zu Stande kommen; wobei denn freilich noch sehr verschiedene und zum Theile sehr einflussreiche Ausführungen des Grundgedankens möglich sind, z. B. Volksvertretung in Einer oder in mehreren Abtheilungen, Antragrecht nur von einer Seite oder von beiden, unbedingtes oder bedingtes Veto des Staatsoberhauptes, Recht desselben zu vorläufigen und zu Nothgesetzen oder Verbot derselben, und so noch manches Andere [1]).

Werden nun diese verschiedenen Einrichtungen ohne Gunst und Abgunst gehalten an die oben aufgestellten allgemeinen Forderungen an einen Gesetzgeber, so ergiebt sich, dass zunächst

in der fürstlichen Einherrschaft das Gute und das Schlimme hinsichtlich der Gesetzgebung sehr gemischt, ein gutes Ergebniss sehr unsicher und daher erfahrungsgemäss auch selten ist. Einer Seits sind zwar offenbar hier, bei dem einzigen entscheidenden Willen, die geringsten äusseren Schwierigkeiten und Verwicklungen in der Ausführung, und es ergiebt sich, wenn einmal das Staatsoberhaupt den Entschluss zu einer Gesetzgebung gefasst hat, Einheit und Schnelligkeit des Werkes von selbst, und für Genialität ist wenigstens eine grössere Möglichkeit, als da, wo Viele im Stande sind, die angeborene Abneigung der Mittelmässigkeit geltend zu machen. Dagegen ist aber anderer Seits Alles auf Einen, und zwar durch den Zufall der Geburt Bestimmten gestellt. Nur höchst selten sind in der Person des Fürsten selbst die Eigenschaften des Gesetzgebers vereinigt, und dann wird es überdiess an Zeit und Lust zur eigenen Ausübung fehlen. In der Regel kann gerade bei der Rechtsgesetzgebung, als einem dem persönlichen Interesse des Fürsten fremderen und seinen Kenntnissen und eigenen Beschäftigungen entfernten Gegenstande, nicht einmal auf grosse Theilnahme und leidliche Einsicht gerechnet werden. Und wenn dennoch ein guter

1) Nichts wäre überflüssiger, als die Fälle dieser Einrichtung und ihrer Spielarten genauer aufzuführen; leben wir doch alle inmitten derselben, und Hunderte von Beispielen umgeben uns. Fast alle Schweizer Kantone, und von 1848 bis 1852 auch Frankreich, bieten Beispiele von Volksvertretungen in Einer Versammlung ohne Veto des Regierungshauptes; die Vereinigten Staaten von N.A. und alle ihre Gliederstaaten Beispiele von Versammlungen in zwei Häusern ohne Veto; die meisten europäischen Monarchieen von Versammlungen in zwei Abtheilungen mit Veto des Fürsten; doch hat Schweden vier Kammern und der König von Norwegen nur ein aufschiebendes Veto. Das Recht der förmlichen Initiative stand in Frankreich dem Präsidenten zu, in den Vereinigten Staaten gebührt es ihm nicht, (nur eine Empfehlung;) in einigen Staaten und in gewissen Fällen werden die Stimmen der beiden Abtheilungen der Volksversammlung zusammengezählt im Falle eines Widerstreites, in den meisten Staaten aber kommt ein Gesetz im Falle einer Meinungsverschiedenheit unter den Kammern nicht zu Stande; in den Vereinigten Staaten kann das Regierungshaupt niemals vorläufig gültige Gesetze erlassen, von den deutschen Einherrschaften haben nicht wenige seit dem J. 1849 Verfassungen und Grundgesetze geändert in Berufung auf ein solches Recht.



Erfolg nicht ganz verzweifelt ist, so ist es hauptsächlich dem Umstande zuzuschreiben, dass der aus einer guten Rechtsgesetzgebung für den Fürsten entstehende Ruhm und das, wenigstens für die besseren, reizende Gefühl einer Pflichterfüllung mit in der That geringen Opfern erworben werden kann. Das persönliche Interesse des Fürsten stösst mit einer guten Rechtsgesetzgebung kaum irgendwo feindlich zusammen; und zur Bewerkstelligung braucht er nur so viel Willen und Einsicht, um tüchtige Männer für die Arbeit zu wählen, das Unternehmen im Gange zu erhalten, und schliesslich das Fertige einzuführen. Wenn es also selbst an diesem Wenigen so häufig gebricht und in unbeschränkten Fürstenherrschaften vorzugsweise eine ungenügende, im Strafrechte barbarische, in dem Verfahren mit Unfug überwucherte Rechtsgesetzgebung zu finden ist, so ist diess einer der schlagendsten Beweise dafür, dass diese Staatsform nur eine grosse Lotterie ist, in welcher allerdings sehr grosse Treffer möglich sind, in der Regel aber Nieten gezogen werden.

Sehr einfach liegt die Sache in der Theokratie. Wenn in dieser Staatsgattung das ganze menschliche Leben in der Beziehung zur Gottheit, der Staat in der Kirche, das Recht in der Religion aufgeht, so ist es naturgemäss und nothwendig, dass die Priester auch die Rechtsgesetzgeber seien. Und da, wohin die Religion und die Kirche die Führung und Entscheidung in den staatlichen Dingen überhaupt verlegt, muss auch die Leitung und Bestimmung der Gesetzgebung sein. Der Gedanke dieser Uebertragung kann also an sich keineswegs bemängelt werden. Und ebenso wird es in dieser Staatsgattung weniger als in den meisten andern an Einsicht der Bedürfnisse, Zwecke und Mittel, an Menschenkenntniss und formeller Bildung zur guten Abfassung gebrechen, da die Priesterherrschaft nothwendig immer die tüchtigsten Kräfte an die Spitze stellen muss zum Ersatze der kriegerischen Macht durch Geist und zur beständigen Schützung des künstlichen und mannchfach schädigbaren Gebäudes. Könnte also eben so sicher auf unbefangene Uneigennützigkeit und auf rein menschliches Wohlwollen gerechnet werden, so dürfte hier — natürlich immer innerhalb einer religiösen Grundanschauung von Leben, Staat und Recht — auf eine ausgezeichnete Rechtsgesetzgebung gehofft werden. Allein diese Eigenschaften hier zu erwarten, wäre thöricht. In der Theokratie hat der Mensch keinen anderen Werth, als insoferne er die Gebote der Kirche erfüllt und fördert, und sind die Zwecke und Interessen der Laien insbesondere durchaus untergeordnet denen der Priester. Diess aber nicht etwa bloss aus Selbstsucht der letzteren; es liegt in dem Begriffe der Gottgeweihtheit, in dem Auftrage, den Gottesstaat in festgeschlossener, kräftiger Hierarchie zu regieren. Wo immer die Interessen und die Rechte der Priester und der Laien zusammenstossen, müssen die der ersteren unbedingt vorgehen, die letzteren nur

als gehorsampflichtige Gläubige behandelt werden. So können denn also auch in der Rechtsgesetzgebung ganz andere Erwägungen zur Geltung kommen, als die der Herrschaft der reinen Rechtsidee und der Befriedigung der Bedürfnisse des Volkes. Und je bewusster die Priester handeln, je fähiger sie sind, desto mehr wird die Rechtsgesetzgebung in solchen Fällen leiden.

Kein Zweifel kann darüber sein, dass die reine Volksherrschaft von allen Staatsformen am wenigsten tauglich ist zur Schaffung guter Rechtsgesetze, namentlich gar umfassender Gesetzbücher. Eine Volksversammlung, selbst wenn sie nicht sehr zahlreich ist, muss als ganz unfähig zu den meisten der hier nöthigen Geistesthätigkeiten bezeichnet werden. Ist nämlich auch gerne einzuräumen, dass sie den Wunsch nach guten und gerechten Gesetzen haben wird, und dass sie namentlich niemals die selbstischen Ansprüche Weniger gegenüber von dem Rechte der Gesammtheit begünstigen kann: so wird ihr doch, in sachlicher Hinsicht, sehr häufig die Klarheit der Einsicht in die Mängel des bestehenden Zustandes und in die wahren Bedürfnisse, noch sicherer aber das Verständniss der zum Ziele führenden Mittel fehlen, und sie wird zu weiterem Unheile auch noch durch eigene Leidenschaften oder durch die Künste der Volksschmeichler zu Verkehrtem und Gewaltsamem nur allzu geneigt sein; in formeller Beziehung aber ist sie jeden Falles durchaus ungeeignet zur Entwerfung eines Gesetzes oder auch nur zu einer ernstlichen Berathung und zur Entscheidung über die Einzelnheiten. Und zwar finden diese Mängel in jedem Theile der Rechtsgesetzgebung statt, nur etwa mit dem Unterschiede, dass in dem einen Theile, so z. B. dem bürgerlichen Rechte, die Einsicht, in einem anderen Theile dagegen, wie im Strafrechte, die Ruhe fehlen wird. Höchstens also mag von ihr vernünftigerweise die Bezeichnung des Gegenstandes für ein neues Gesetz und die schliessliche Gesammtabstimmung ausgehen. Daher denn die Nothwendigkeit einer gleich bedenklichen und mangelhaften Alternative; nämlich entweder der Verzichtleistung mit Ausnahme ganz seltener Nothfälle, und der Ueberlassung der Rechtsschaffung an die Gerichte (Prätoren, Aedilen, Schöffen), oder der Uebertragung aller eigentlichen Gesetzgebungswirksamkeit an untergeordnete oder ausserstaatliche Behörden, z. B. an die Senate, an Gesetzgebungsausschüsse (Nomotheten), und einzelne höhere Beamte, oder an eigens bestellte Gesetzgebungs-Dictatoren, vielleicht an die besser geordnete Gesetzgebung eines fremden Staates. Jenes Mittel schafft nun aber zwar Recht, aber kein Gesetz; dieses dagegen beraubt die Staatsgewalt eines ihrer nothwendigsten Befugnisse und führt beinahe nothwendig zu Zwiespalten und Verwirrung. Gesittigte Völker mit grossem Gesetzesbedürfnisse können daher schon aus diesen Gründen in solcher Staatsform gar nicht bestehen, und eine vollständige Rechtsgesetzgebung ist kaum irgendwo in einer reinen Volksherrschaft zu finden.

Nicht sowohl Mangel an Fähigkeit, als an gutem Willen und an Uneigennützigkeit hat man dagegen zu befürchten in der Aristokratie. Für eine Regierung dieser Art ist es nicht schwer, unter ihren zahlreichen geschäftserfahrenen Mitgliedern oder unter ihren Beamten die zur Vorbereitung von Rechtsgesetzen tauglichen Männer zu finden. Zeit und Ruhe zur Bearbeitung auch der umfassendsten Gesetze fehlt in einem so wesentlich auf Erhaltung und Ordnung gestellten Zustande weniger, als in den meisten anderen Staatsarten. Und wenn die Einzelnberathung in zahlreichen Grossen Räthen allerdings ihre Schwierigkeiten und Nachtheile hat; so lässt sich dem gerade in der Aristokratie noch am leichtesten abhelfen. Da hier zwischen den mit der Vorbereitung Beauftragten und der Versammlung ein Unterschied weder in den staatlichen Grundsätzen noch, was wohl wichtiger ist, in den Interessen besteht, so ist von Seiten des Grossen Rathes eine Verzichtleistung auf die Berathung aller einzelner Sätze und eine Abstimmung nur im Ganzen, oder eine Ueberlassung der Prüfung und Genehmigung an Einzelne gar wohl thunlich. Dagegen liegt es eben so tief im Wesen dieser Regierungsform, und ist für sie Gebot der Sicherung, dass in keinem Theile des staatlichen Lebens die Wahrung und Kräftigung der Sonderinteressen der herrschenden Kaste vernachlässigt, und nimmermehr an den dazu führenden Mitteln, wenn sie nur den Zweck erfüllen, Anstand genommen wird. Diess spricht sich denn natürlich auch in der Rechtsgesetzgebung aus und verfälscht die reinen Grundsätze der Gerechtigkeit. Im bürgerlichen Rechte sind mancherlei Vorrechte für die Patrizier zu gewinnen, den Plebeiern manche an sich ganz erlaubte Zustände und Erwerbszweige zu verkümmern; im Strafrechte müssen alle Vergehen gegen die Herrschenden, alle Verletzungen der Einzelnen aus ihrer Mitte mit eisernem Arme niedergehalten, mit Vernichtung heimgesucht werden; das Verfahren endlich muss Eingriffen der Staatsgewalt Raum lassen, damit sich nicht ein Feind hinter ein Recht berge. Dadurch aber werden die Sätze über Besitz und Eigenthum, das Eherecht und das Erbrecht, alle Vorschriften über Staatsverbrechen, vielleicht über Ehrenkränkungen, wird das Beweisverfahren, die Ordnung der Rechtsmittel, vor Allem die ganze Einrichtung der Gerichte verdorben. Es ist somit sehr wohl möglich, dass die Rechtsgesetzgebung einer Aristokratie mit grossem Verstande und folgerichtig geordnet ist; es mögen ferner immerhin die politisch gleichgültigen Abschnitte in jeder Beziehung tadellos sein: allein sie kann nicht anders, als von einem Geiste der Vernachtheiligung des Volkes gegen die herrschende Minderzahl belebt sein, und es ist von ihr nur ein theilweise löbliches Ergebniss zu erwarten.

Die Vertretung des gesammten Volkes durch wenige Einzelne ist in der Fürstenherrschaft gerichtet gegen den Zufall der Geburt und gegen die Begünstigung der Interessen Weniger, in der Volksherrschaft gegen die

Unfähigkeit der Volksversammlungen. Es wird durch diese Staatsform eine Vereinigung beabsichtigt des Grundsatzes der Ordnung und der Einsicht mit der Beachtung des Rechtes und Vortheiles der Mehrzahl; und es soll diess natürlich auch der Rechtsgesetzgebung zu Gute kommen. Unglücklicherweise ist die Einrichtung sehr künstlich, und es bedarf das Zusammentreffen manches, nicht eben immer vorhandenen, Umstandes zu einem zufriedenstellenden Ergebnisse. — Vor Allem ist ein guter Erfolg überhaupt, und für die Rechtsgesetzgebung insbesondere, abhängig von der Erfüllung zweier vielumfassender Bedingungen. Einmal von der Zusammensetzung der Volksvertretung. Wenn diese, auch nur in Einer ihrer Abtheilungen, aristokratisch verfälscht ist, so zeigt auch die Gesetzgebung die Fehler der Aristokratie, nur vielleicht etwas gemildert. Zeuge dessen ist England. Ist aber bei dem Wahlrechte nicht für den gebührenden Einfluss der Einsicht und des Besitzes gesorgt, so steht eine rohe und leidenschaftliche Versammlung zu fürchten, welche dann auch für eine gute Rechtsgesetzgebung ganz unfähig ist. Die zweite Bedingung aber ist die ehrliche Anerkennung einer parlamentarischen Regierung, d. h. einer immer mit der Mehrheit der Volksvertretung gehenden Verwaltung. Das blosse constitutionelle System, d. h. das Gegenüberstellen einer selbstständigen Verwaltung und einer unabhängigen Volksvertretung, führt zu endlosem und nicht lösbarem Streite, zu Verderbniss und zu elenden Halbmassregeln. Beispiele von solchen Zuständen liefert Deutschland von 1815 an in kaum zu zählender Menge, und namentlich auch die Rechtsgesetzgebung, z. B. über Geschworene, Strafrecht u. s. w. Keineswegs leicht aber ist die Erlangung einer volksthümlich-vernünftigen Vertretungsordnung; und noch schwieriger wohl, in der Fürstenherrschaft wenigstens, das rückhaltlose Eingehen in die Ansichten der Mehrheit der Versammlung. — Sodann aber treten, selbst wo diese Vorbedingungen erfüllt sind, einer tüchtigen Rechtsgesetzgebung grosse Schwierigkeiten entgegen in grossen Versammlungen von meistentheils Nichtrechtsgelehrten und durch die so häufige Trennung in zwei Kammern. Namentlich zeigt sich diess bei umfassenden Gesetzbüchern. Häufig fehlt es schon an der Zeit zu der, bei vielen Theilnehmern nothwendig langen, Verhandlung. Augenblicklich drängendere Geschäfte gehen vor, die Versammlungen trennen sich ohne die Berathungen von Rechtsgesetzen nur begonnen zu haben. Und wozu dient es, wenn sich zwar die eine Kammer, nicht aber auch die andere damit beschäftigte? Wenn aber Berathung stattfindet, so mag sie sich, und es ist diess ein zweiter Uebelstand, leicht über Monate hinziehen; dadurch aber manches andere Nothwendige zurückstellen, und grosse Summen kosten. Für kleinere Staaten wenigstens eine bedeutende Rücksicht. Gerne würde man sich dem aber noch unterwerfen, wenn das Ergebniss der ständischen Berathungen und Beschlüsse immer auch ein sachlich tüchtiges wäre.

Allein es ist, besonders bei umfassenden Gesetzen, keineswegs eine Sicherheit hierfür. Neben wirklichen Verbesserungen und Berücksichtigungen der Bedürfnisse und Rechte des Volkes sind auch schlechte Beschlüsse gar wohl möglich in solchen Versammlungen und bei den Verhandlungen zwischen mehreren Abtheilungen. Es kann die Folgerichtigkeit des Entwurfes gestört, Nothwendiges beseitigt, geradezu Verkehrtes beschlossen werden; und doch muss, damit nicht Alles scheitere, solchen Fehlern nachgegeben werden, so lange sie nur irgend erträglich sind. Endlich ist die richtige Fassung des in den ständischen Sitzungen Beschlossenen nichts weniger als leicht anzuordnen. Mit Einem Worte, eine Volksvertretung ist für Rechtsgesetzgebung ein schwerfälliges, langsam und nicht immer gut arbeitendes Werkzeug. Eine Aenderung im Grundsatze ist nicht möglich, weil sie nur auf Kosten der Selbstständigkeit der Volksvertretung von der Regierung und der Unabhängigkeit der Kammern von einander statthaben könnte. Die einzige, aber allerdings bei Vernunft und Vaterlandsliebe mögliche, Hülfe ist in dem freiwilligen Herbeilassen der Volksvertreter zu erleichternder Behandlung zu finden. Diese mag denn aber im einzelnen Falle und je nach der Beschaffenheit desselben in mancherlei Auskünften bestehen; entweder in der blossen Feststellung der leitenden Grundsätze und Ueberlassung der weiteren Ausarbeitung an die Regierung; oder in einer Annahme vorgelegter Entwürfe in Bausch und Bogen; oder in einer Uebertragung des gesammten ständischen Rechtes an einen Ausschuss aus den Kammern, u. s. w. — Der Schwierigkeiten, durch eine Volksvertretung zu einer guten Rechtsgesetzgebung zu gelangen, sind also viele und bedeutende. Allein sie sind bei staatlicher Einsicht und gutem Willen nicht unüberwindlich. Und dass alsdann durch das Zusammenwirken so vieler Kräfte und bei der Berücksichtigung aller gerechten Ansprüche das beste Ergebniss erwartet werden kann, ein besseres jeden Falles als bei allen anderen Staatseinrichtungen, bedarf wohl nicht erst eines Beweises. Es ist diess aber von um so grösserem Werthe, als diese Staatsform jeden Falles aus manchen anderen Gründen unabweisbares Bedürfniss für die gesittigten Völker geworden ist, und somit auch schlechte Folgen für die Rechtsgesetzgebung hätten ertragen werden müssen.

2. Die Staaten mit Volksvertretung ins Besondere.

a) Die Regierungs-Organe der Rechtsgesetzgebung.

§ 13.

α) Das Justiz-Ministerium.

Strenge genommen wäre es itzt wissenschaftliche Aufgabe, zu untersuchen, durch welcherlei Mittel jede der im Vorstehenden besprochenen Staatsarten eine möglichst tüchtige Rechtsgesetzgebung erzeugen möge.

Eine solche weit ausschreitende Untersuchung stünde jedoch offenbar im Missverhältniss zu dem Ergebnisse für das Leben. Von diesen fünf Staatsarten hat die Mehrzahl gegenwärtig, und auch voraussichtlich in langer Zukunft, keine Bedeutung für die Völker europäischer Gesittigung, so dass nur die Staaten (Fürstenherrschaften sowohl als Volksherrschaften) mit Volksvertretungen und die unbeschränkten Einherrschaften übrig bleiben. Aber auch für diese scheint eine einzige Lehre vollständig zu genügen, und zwar die zunächst die Staaten mit Volksvertretung berücksichtigende, indem das, was hier als zweckmässige Thätigkeit der Regierung empfohlen wird, vollständig auch für die unbeschränkte Einherrschaft passt. Für sie ist es das einzige Beachtenswerthe, und es wird keineswegs durch die weiteren Bemerkungen über die bei der Volksvertretung zu treffenden Massregeln beeinträchtigt, da diese ein ganz verschiedenes, hier gar nicht vorhandenes Thätigkeitsgebiet ordnen. Die einzige Frage könnte die sein, ob nicht, da in der unbeschränkten Fürstenherrschaft der gute Wille des Staatsoberhauptes von solcher beherrschender Bedeutung ist, Mittel aufgefunden werden könnten, um sich desselben zu versichern. Allein darin liegt ja eben das so höchst gefährliche Wesen dieser Staatsart, dass dem Willen des Fürsten keinerlei äussere Schranke gesetzt sein soll, dass Gesetz ist, was er augenblicklich als solches bestimmt. Mittel jener Art widersprechen also dem Grundgedanken dieses Staates, sind unmöglich.

Demgemäss wird denn im Nachstehenden nur untersucht, welche Einrichtungen in dem Staate mit Volksvertretung erspriesslich scheinen zur Erzeugung einer höchst möglichen persönlichen Tüchtigkeit der mit der Rechtsgesetzgebung beauftragten Träger des Staatswillens, also der Regierung einer Seits, und der Volksvertretung anderer Seits.

Zunächst aber von der zweckmässigsten Bestellung der von der (fürstlichen oder volksthümlichen) Regierung zur Handhabung ihres Antheiles an dem Gesetzgebungsrechte zu benützenden Behörden.

Wie immer der Antheil der Volksvertretung an der Rechtsgesetzgebung im einzelnen Staate verfassungsgemäss bestimmt sein mag, unter allen Umständen bleibt doch auch der Regierung ein Recht des Antrages in Gesetzgebungssachen [1]). Ja, es werden sogar von ihr vorzugsweise die Anträge ausgehen, da sie zur Vorbereitung geeigneter ist, und wenigstens eine Seite der Erfahrungen, nämlich die des Rechtsprechenden und Ordnunghaltenden,

1) Man führe hiergegen nicht das Beispiel Englands an, wo allerdings im Parliamente keine unmittelbaren Anträge der Regierung, sondern nur solche, welche von einem Mitgliede ausgehen, eingebracht werden können. Jeder weiss, dass diess eine ganz inhaltleere Form ist, und es nicht nur bekannt, sondern auch geradezu erklärt wird, dass die von den Ministern als Mitgliedern eingebrachten Anträge die der Regierung sind. Sind doch sogar in jeder Woche eigene Sitzungstage ausgeschieden für die von der Regierung ausgehenden Anträge. Ob die so beliebte Form eine passende ist, mag Gegenstand verschiedener Meinung sein; allein kein Verständiger kann behaupten, dass die englische Regierung keine Initiative habe.

sie zunächst berührt[1]). Zur regelmässigen Ausübung dieser Thätigkeit bedarf nun aber natürlich die Regierung eines bestimmten Organes, welches nicht nur das anerkannte Recht, sondern auch die Pflicht einer rechtzeitigen und allseitig tüchtigen Ausübung hat. Ueber die Wahl desselben kann aber nicht leicht ein Zweifel obwalten.

Offenbar muss dem Justiz-Minister dieser Auftrag werden. Einmal hat dieser Beamte überhaupt die Aufgabe, die gesammte Rechtspflege des Staates zu überwachen, für den ungestörten gesetzlichen Fortgang derselben zu sorgen, die dazu erforderlichen Mittel an Personen und Sachen herbeizuschaffen, thatsächliche und unrechtliche Hindernisse zu beseitigen; es ist somit ganz folgerichtig, ihm auch die Sorge dafür aufzutragen, dass, wo das Hinderniss für eine vollkommene Rechtspflege in einem mangelhaften Zustande des Gesetzes besteht, dieser sachgemäss und schleunig ergänzt und verbessert werde. Sodann ist er durch die Klagen und Beschwerden, welche bei ihm einkommen, und durch die Berichte, welche die Gerichte an ihn zu erstatten haben, mehr als irgend ein Anderer in die Lage versetzt, die wirklich bestehenden Mängel und unbefriedigten Bedürfnisse, so wie deren Umfang und Häufigkeit zu kennen. Von grosser Bedeutung ist namentlich hierbei, dass der Justiz-Minister, wenn anders die Rechtspflege gut geordnet ist, ausser der Uebersicht über die streitige Rechtspflege einer Seits auch die Leitung der Vorbeugungsmassregeln (der Rechts-Polizei) hat, anderer Seits aber auch die Folge der entschiedenen Rechtsfragen, die Vollziehung in bürgerlichen und in Strafsachen, unter ihm steht und ihm zu den wichtigsten Rückschlüssen auf den Stand des Rechtes Veranlassung geben mag. Selbst das oberste Gericht ist nicht in dieser günstigen Stellung zu Erkundung der Unvollkommenheiten. Dass aber kein zu solchen Beobachtungen und zu den Verbesserungs-Planen unfähiger oder unwilliger Mann in ein so bedeutendes Amt gebracht werde, ist nicht nur an sich zu hoffen, sondern in einem Staate mit Volksvertretung nöthigen Falles von der Regierung zu erzwingen.

Mit diesen naturgemässen Vortheilen der Stellung des Justiz-Ministers können die anderweitig wohl auch in Vorschlag gebrachten oder wenigstens denkbaren Einrichtungen die Vergleichung nicht aushalten.

---

1) Diess zeigt die Erfahrung aller Staaten, in welchen die Ständeversammlungen vollkommen freies Antragrecht haben. In der Regel wird es zu eigentlicher Gesetzgebung gar nicht benützt, sondern man wartet auf die ausgearbeiteten Anträge der Regierung und behandelt sie alsdann. Und wenn diess ausnahmsweise nicht geschieht, so zeigt sich denn auch, wie schwer es für den einzelnen Privatmann ist, einen den Umständen entsprechenden, gut gefassten und in das übrige Recht passenden Entwurf eines irgend grösseren Gesetzes zu machen, wie nothwendig also die verschiedenen nur der Regierung zu Gebote stehenden Vorbereitungs-, Ueberlegungs- und Vollendungs-Einrichtungen sind. Nur so lange den deutschen Ständeversammlungen, thöricht genug, das Recht der Initiative versagt war, legte man einen Werth auf seine Erlangung; das erlangte zeigte sich bald als wenig benützbar.



Wenn ein eigener Gesetzgebungs-Minister, verschieden von dem Justiz-Minister, vorgeschlagen und wenn diesem die Aufgabe gestellt worden ist, die von den Ständen ausgegangenen oder von anderen Staatsstellen, im Fache der Rechtspflege namentlich von den Gerichten, beantragten Gesetzesentwürfe in Beziehung auf ihre Fassung und ihre Einpassung in das bestehende Recht zu prüfen [1]): so erscheint ein solches Amt theils als ungenügend, theils als überflüssig. Ersteres, weil zur Herstellung eines vollkommenen Rechtszustandes, und somit einer entsprechenden Gesetzgebung, eine bloss formelle Thätigkeit und eine Prüfung der Folgerichtigkeit des Vorgeschlagenen keineswegs ausreicht. Nur wer selbst eine Uebersicht über den Stand der Rechtspflege hat, aus umfassenden und fortwährenden Erfahrungen die sich ergebenden Anstände und Mängel kennt, mag richtige Anträge zur Verbesserung machen. Die blosse zufällige Thätigkeit von Behörden aber, welche weder eine bestimmte nachweisbare Pflicht zu Gesetzgebungsarbeiten, noch auch die erforderliche Uebersicht über den thatsächlichen Stand der Dinge haben, giebt keineswegs die Sicherheit einer ausreichenden und rechtzeitigen Thätigkeit. Völlig überflüssig aber ist die Bestellung eines eigenen Ministers für die Gesetzgebung, weil jeder Minister in seinem Geschäftssprengel, somit namentlich auch der Justiz-Minister in der Rechtsordnung, für die nöthigen Gesetze zu sorgen und ihre Richtigkeit und Einreihbarkeit zu beurtheilen vermag.

Eben so wenig wäre es zweckmässig, den Gerichten den Auftrag zu geben, die Gesetzesverbesserungen bei den Ständen in Antrag zu bringen. Unzweifelhaft können und sollen ihre Erfahrungen gewissenhaft benützt werden [2]); allein selbstständig und allein kann ihnen die Thätigkeit der Regierung für Rechtsgesetzgebung nicht übertragen werden. Schon der formelle Grund steht entgegen, dass Geist und Geschäftsgang eines constitutionellen Staates eine unmittelbare Verbindung mit der Volksvertretung nur den Mitgliedern des Ministeriums gestattet, und in der That gestatten kann. Sodann wäre keinerlei Sicherheit für eine genügende Ausübung des Auftrages von Seiten der Gerichte. Theils möchte es ihnen am Ueberblicke über die gesammte Rechtsordnung fehlen, theils die Lust zur Ausübung des, immer fremdartigen, Geschäftes keineswegs immer vorhanden, ein wirksamer Zwangsantrieb aber kaum aufzufinden sein; theils endlich ist die Tauglichkeit zum Richter noch keineswegs auch ein Beweis für die Befähigung zum Gesetzgeber. Endlich noch müsste, namentlich bei dem obersten Gerichte, die Rechtspflege nothwendig unter dieser weiteren Aufgabe leiden.

Und beinahe alle diese Gründe treten auch dem Plane entgegen, dem

1) S. Bentham, Constitutional Code. (Works, Bd. IX, S. 428 fg.) Ohne Zweifel einer der schwächsten Gedanken in diesem wunderlichen Werke des Greisenalters.

2) Vgl. hierüber unten, Buch II, Kap. 2, Abschn. 2, § 6.

obersten Staatsanwalte, oder sonstigem höchstem Rechtsberather der Regierung, die Besorgung der Rechtsgesetzgebung zu übertragen. Könnte hier auch etwa die formelle Schwierigkeit auf mehr als Eine Weise beseitigt werden, so würde es doch demselben an Allseitigkeit der Erfahrung und Uebersicht und an unmittelbarem bleibendem Interesse fehlen. — Höchstens also in dem Falle, wenn die Organisation eines Staates kein eigenes Justiz-Ministerium kennt, mag als erträgliches Auskunftsmittel diese Einrichtung getroffen werden.

Die dem Justiz-Minister hinsichtlich der Rechtsgesetzgebung zufallenden Geschäfte sind nun aber sowohl nach deren Umfang, als nach der Art der Thätigkeit, welche sie hervorrufen, näher zu erörtern.

Der Umfang der Aufgabe des Justiz-Ministers wird durch den Zweck derselben von selbst bestimmt. Wenn er der tauglichste Mann ist, um die der Regierung zufallende Thätigkeit in der Rechtsgesetzgebung vorzunehmen, so ergiebt sich daraus von selbst, dass er für die Gesetzgebung im ganzen Umfange der Rechtsordnung und für jede Art von gesetzgeberischem Eingreifen zu sorgen hat. Also einer Seits für die zur Abwehr von Unrecht bestimmten Gesetze eben so gut, wie für die zur Wiederherstellung des gestörten Rechtes dienenden, und zwar bei letzteren mit Einschluss der Vollstreckung aller Art von gerichtlichen Urtheilen. Anderer Seits aber für Gesetze, welche bloss einzelne Verbesserungen des bestehenden Rechtes bezwecken; für die Zusammenziehungen und Neuordnungen ungefügiger und in Verwirrung gekommener Gesetzesabtheilungen; für die Ausarbeitungen ganzer Gesetzbücher, wo solche nöthig und möglich sind; endlich für den Abschluss von Verträgen mit fremden Staaten über gemeinsames Recht. Dieser Umfang von Geschäften ist aber nicht bloss Befugniss, sondern auch Pflicht für den Justiz-Minister. Nur bei gleichmässiger, allen diesen verschiedenen Bedürfnissen Rechnung tragender Thätigkeit erfüllt er seine Aufgabe gegen die Regierung und gegen die Einzelnen.

Was aber die Art der Thätigkeit betrifft, welche dem Justiz-Minister zur Erfüllung seines umfassenden Auftrages obliegt, so bedarf es kaum der Bemerkung, dass sie sehr verschiedenartig ist. Nachstehendes Verzeichniss giebt wohl eine leidliche Uebersicht darüber:

Vor Allem hat er das Bedürfniss neuer Rechtsgesetzgebung beständig zu beobachten. Alle Erscheinungen, welche über den Stand des Rechtes und über die Beschaffenheit der zu dessen Aufrechterhaltung getroffenen Einrichtungen Aufschluss geben, müssen für ihn von Bedeutung und unter Umständen Veranlassung zu Handlungen sein. Also sollen ihn nicht etwa bloss Anträge von Volksvertretern, ausdrückliche Berichte von Gerichten, oder Beschwerden von einzelnen Bürgern aufmerksam machen auf angebliche Mängel und Lücken der Gesetze, sondern auch die Aeusserungen der Presse,

neue Vorschläge von Schriftstellern, die Gesetzgebungen anderer Staaten. Natürlich hat er nicht jedem Rufe blindlings zu folgen; ein urtheilloses Haschen nach jedem Neuesten, und ein characterloses Nachgeben gegen jedes, vielleicht noch so unlautere, Verlangen ist nicht minder ein Beweis von Unfähigkeit, als eine stumpfe Gleichgültigkeit gegen jede Bewegung. Allein Kenntniss nehmen soll der Minister von Allem. Namentlich wird dem Manne von Geist, Wissen und Nachdenken der gewöhnliche Gang des dem Ministerium obliegenden Geschäftes Gelegenheit zu Bemerkungen aller Art geben, welche eine fruchtbare Anwendung auf die Gesetzgebung erlauben. Die Art und die Zahl der verschiedenen Rechtsstreitigkeiten, die Art der begangenen Verbrechen, das Verhältniss der Anklagen zu den Verurtheilungen, die Dauer der Processe, die Häufigkeit der Berufungen an höhere Gerichte, und noch viele andere Umstände können aufmerksam machen auf ungenügende Gesetze, auf schlechte Gerichtseinrichtungen, auf gefährliche Zustände des Volkslebens [1]). Aus allen diesen von Aussen beabsichtigten oder selbst gegebenen Mahnungen, unmittelbaren oder mittelbaren Beobachtungen bildet sich denn eine beständig lebendige und wahr bleibende Uebersicht über den Stand und über das Bedürfniss an Recht. Wer aber diese Uebersicht nicht hat, sondern immer auf einen unwiderstehlichen Anstoss von Aussen wartet, der läuft Gefahr, eine, verhältnissmässig wenigstens, überflüssige

---

1) Unzweifelhaft sind solche Uebersichten über den Stand des Rechtes und die daraus auf die Nothwendigkeit neuer Gesetzgebung zu ziehenden Schlüsse um ein Bedeutendes erleichtert worden durch die mehr oder weniger regelmässigen Statistiken über die Rechtspflege, welche seit einer Reihe von Jahren verschiedene Staaten anfertigen lassen. So z. B. Frankreich, Belgien, Sardinien, Württemberg, Baden. Man darf sich nicht irre leiten lassen durch die, von unberufenen Benützern solcher Arbeiten allerdings vielfach getriebene, geistlose Spielerei mit Zahlen, durch die Zusammenstellungen unvergleichbarer Thatsachen und Einrichtungen, durch die überraschen Schlüsse von einer Erscheinung auf irgend einen gewünschten Grund. Die Statistik ist von jeher von flachen Köpfen und von unredlichen Systemmachern missbraucht worden. Namentlich aber lasse man sich nicht durch die etwaige Regelmässigkeit der Zahlen in verschiedenen Jahren zu einem Fatalismus im Gebiete der Sittlichkeit und des Rechtes verführen. Eine solche Regelmässigkeit beweist ja nichts als die Fortdauer gewisser Zustände, allein keineswegs die Unmöglichkeit, sie durch gute Gesetze zu bessern. Die Statistik behält ungeachtet aller verkehrten Anwendung ihren Werth für den scharfsinnigen und denkenden Mann, welchen die hier nach Massen und Arten geordneten Zustände anregen zum Nachforschen nach den Wirkungen und Folgen, die nicht in den Tabellen verzeichnet sind, und nicht in Zahlen ausgedrückt werden können, aber doch zum eigentlichen Verständnisse gehören. Zahlen sind allerdings nur Thatsachen, und zwar Thatsachen ganz bestimmter Art; sie geben aber doch, Richtigkeit der Zählung vorausgesetzt, einen Anhaltspunkt zur Beurtheilung des Umfanges und der Häufigkeit gewisser Zustände und damit eine Grundlage für Vorschläge und Einrichtungen. Sie ziehen aus dem Reiche der blossen Möglichkeit und der unbestimmten Annahme herab auf den Boden der Wirklichkeit. Eine scharfsinnige Verbindung verschiedener Thatsachen kann auf verborgene Ursachen führen. Man wird jeden Falles über die Unrichtigkeit mancher allgemein verbreiteter Annahmen belehrt. Mit Einem Worte, es ist zwar thöricht, in solchen Sammlungen und Zusammenstellungen von einzelnen, auf den kürzesten Ausdruck gebrachten und ohne Erklärung und Abschattung gelassenen, Thatsachen ein Heilmittel für alle Schäden und eine Einsicht in jede Wahrheit zu erblicken: allein ein Mann von Verstand und Urtheil wird sie zur Uebersicht und als Anlass zum Nachdenken vielfach benützen können. Statistiken der Rechtspflege sind daher ein verdienstliches Unternehmen für jeden Staat.



Thätigkeit zu entwickeln, Dringenderes zu übersehen, durch bruchstückartige Gesetzgebung mehr zu verwirren als zu ordnen.

Eine zweite wichtige Aufgabe für den Justiz-Minister ist eine glückliche Wahl des zu den Gesetzgebungsarbeiten bestimmten Personales. Der Minister selbst kann sich der Vorbereitung und Ausarbeitung der Gesetze, in der Regel wenigstens, nicht selbst widmen. Die laufenden Geschäfte seines Amtes nehmen ihn anderweitig in Anspruch. Auch mag es sich gar wohl treffen, dass ein dem Ganzen seiner Aufgabe, namentlich auch der Anweisung, wo und in welcher Richtung Verbesserungen der Gesetze nothwendig sind, vollkommen gewachsener Mann doch zu der Einzelnbearbeitung von Gesetzesentwürfen keineswegs die nöthigen Erfahrungen und Kenntnisse hätte. Ein gründlicher Rechtskundiger und ein guter Justiz-Minister sind verschiedene Begriffe. Um so wichtiger ist aber die Bezeichnung Derer, welche nach seiner allgemeinen Anweisung und unter seiner Aufsicht und Verantwortlichkeit die Ausarbeitungen zu machen, den Berathungen der Entwürfe vor ihrem Abschlusse anzuwohnen, kurz in irgend einer Eigenschaft mit der Gesetzgebung vom Standpunkte der Regierung aus zu thun haben sollen. Dass hierzu nur Männer von gründlicher Kenntniss des bestehenden Rechtes, von juristischer Verstandesschärfe und von höherer formaler Bildung taugen, bedarf an sich keines Beweises. Um so schlimmer denn, dass manche, zum Theile kaum glaubliche, Erfahrungen zu der Warnung nöthigen, die Beauftragung mit Gesetzgebungsarbeiten nicht zu missbrauchen zu einer wirthschaftlichen Begünstigung unfähiger oder gar unwürdiger Günstlinge; oder als Ruheposten für altersschwach und stumpf gewordene Diener; oder zur Beseitigung von Männern, welche im Amte unbequem und missliebig geworden sind; endlich zur Befriedigung oder Bestechung politischer Parteigänger. Und noch schlimmer, dass es selbst nöthig ist, vor der eben so einfältigen als schlechten Schlauigkeit zu warnen, welche in der Benützung mittelmässiger Köpfe eine Sicherung gegen Verdunklung durch Untergebene und gegen eigene Heranbildung von Nebenbuhlern sucht. Wenn den Minister auch nicht Gewissen und Vaterlandsliebe zu den besten ihm möglichen Wahlen bewegen müssten, so sollte ihn schon sein eigener wohlverstandener Vortheil dazu treiben. In der Rechtsgesetzgebung fällt aller Ruhm und aller Tadel nur auf ihn. Und mit Recht. Er hatte ja die Mittel in der Hand; die Art ihrer Benützung ist somit lediglich sein Verdienst oder sein Verbrechen. Gegen das Ansehen und die Stütze aber, welche ihm der Ruf einer guten durch ihn bewirkten Gesetzgebung verschaffen, sind untergeordnete Vortheile und Bequemlichkeiten sehr nieder anzuschlagen. Hier unter allen Umständen ist Ehrlichkeit die beste Politik.

Eine dritte Art der Thätigkeit des Ministers ist die Sorge für die Vorbereitungsmittel, welche namentlich eine Abfassung umfangreicher

Gesetzbücher erfordert. Also die Veranstaltung einer vollständigen Sammlung der bestehenden Rechtsnormen aller Gattungen; die Förderung einer wissenschaftlichen übersichtlichen Bearbeitung des gültigen Rechtes, falls eine Nachhülfe von Staats wegen hier noch nöthig ist; die Einleitung zur Erkundung der wissenswerthen Thatsachen durch Berichte oder mündliche Einvernehmungen; endlich die Herbeischaffung der auswärtigen Rechtsquellen [1]). In der Hauptsache verursacht nur die erste Beischaffung und Einrichtung dieser Hülfsmittel bedeutendere Mühe; zur immer genügenden Fortführung des einmal Eingeleiteten genügt gewöhnliche Aufsicht.

Ferner ist es Sache des Ministers, begonnene gesetzgeberische Arbeiten auf eine verständige Weise zu fördern. Nicht der Vorsatz einer Hülfe, sondern die wirkliche Vollendung und Verkündigung des Gesetzes kann die Bedürfnisse befriedigen; und es ist Pflicht, nicht erst in später Zeit, sondern itzt gleich die bereits bestehenden Mängel zu beseitigen. Ueberdiess mag es leicht in staatlicher Beziehung bedenklich sein, schwer empfundene Uebel allzu lange ohne Hülfe zu lassen; eine ungebührlich zögernde Einleitung fügt noch Ungeduld und Missachtung zur eigentlichen Klage. — Allerdings wird es bei klar bewusstem Zwecke, genügender Vorbereitung und bei richtiger Wahl der Arbeiter eines besonderen Antriebes in der Regel nicht bedürfen. Und noch weniger lässt sich, besonders bei umfassenden Gesetzesentwürfen, ein bestimmter Zeitpunkt für ihre Vollendung setzen. Dennoch ist auch hier nicht selten einzugreifen. Theils durch Beseitigung allzu ängstlicher und kleinlicher Vollendung in Vorarbeit und Ausführung; damit nicht das Bessere ein Hinderniss des Guten werde. Theils durch Befreiung der Arbeiter von jeder andern störenden Amtsthätigkeit. Theils durch Bewirkung einer raschen Aufeinanderfolge der verschiedenen Ausbildungsstufen des Werkes. Theils endlich auch wohl zuweilen durch Anfeuerung einzelner lässiger und langsamer, aber im Uebrigen tüchtiger Gehülfen. Mehr aber als jeder Befehl wird allerdings das Beispiel einer raschen und kräftig entschlossenen Geschäftsführung des Ministers selbst in den meisten Fällen wirken.

Ein sehr wichtiger Theil der Thätigkeit des Justiz-Ministers ist, fünftens, die eigene Prüfung und Richtigstellung der von seinen Untergeordneten ausgehenden Entwürfe. Mag es auch sein, dass der Minister den mit der Ausarbeitung beauftragten Männern vom Fache nachsteht im Verständnisse der einzelnen Rechtsfragen; und wird er somit verständigerweise keine willkürlichen und aus bloss subjectiver Anschauung entstehenden Aenderungen in den ihm vorgelegten Entwürfen vornehmen, jeden Falles erst nach vorangegangener Besprechung mit den Urhebern: so kann doch der Entwurf

1) Das Nähere über alle diese Massregeln s. weiter unten.

das Ministerium nur in einer Gestaltung verlassen, mit welcher das Haupt desselben einverstanden ist. Vor Allem hat er das Recht, zu untersuchen und zu entscheiden, ob der von ihm ausgehende Auftrag dem Gedanken nach richtig aufgefasst, und ob er nach seinen Forderungen an Vollendung ausgeführt worden ist. Ihm ist die Staatsaufsicht auf die gesammte Rechtspflege übertragen, und nur so weit er ein Bedürfniss neuer Gesetzgebung anerkennt, kann von Seiten der Regierung eine Bearbeitung vorgenommen werden. Ein anderes Verfahren würde seine ganze amtliche Stellung verstören, und überdiess leicht zu grosser Verwirrung führen. Sodann ist der Justiz-Minister der nothwendige Mann zur Weiterführung jedes Entwurfes zu einem Rechtsgesetze. Er hat es dem Staatsoberhaupte vorzulegen, gegenüber von diesem und dessen etwaigen Einwendungen und Abneigungen zu vertreten. Er muss, so weit staatliche Gründe oder gemeinschaftliche Interessen verschiedener Ministerien diess nöthig machen, den Entwurf im Ministerrathe oder in den Verhandlungen mit einzelnen Ministern vertheidigen und durchfechten. Er ist das hauptsächlichste Organ der Regierung gegenüber von der Ständeversammlung bei den Berathungen derselben über den ihnen zur Zustimmung vorgelegten Entwurf. Wie könnte er nun dieses Alles thun bei einem Gesetze, das er selbst im Ganzen oder Einzelnen missbilligt? Eine solche Rolle wäre eben so sehr persönlich unwürdig, als sie für die glückliche Durchführung des Entwurfes gefährdend wäre. Eine Sache, welcher der bestellte Vertheidiger selbst den Untergang wünschen muss, hat wenig Aussicht auf Sieg. Die Einwendung aber, dass auf diese Weise der Justiz-Minister der unbeschränkte Herr der Regierungsthätigkeit in der Rechtsgesetzgebung wäre, und dass er gegen allgemeine bessere Ueberzeugung zurückhalten, zerstören, verdrehen könne, wird einfach widerlegt durch die Hinweisung auf seine unbedingte Entlassbarkeit. Beweise von Willkür, Unverstand oder unrechtlichem Sinne würden und müssten schnell einen Wechsel in der Person, damit aber eine Anerkennung zweckmässiger Arbeiten herbeiführen.

Nicht die am wenigsten schwierige Aufgabe ist, sechstens, die Vertheidigung der Gesetzesentwürfe in den ständischen Kammern. Wenn sich der Minister hierin auch durch Gehülfen unterstützen lassen mag; und wenn er dazu namentlich sehr passend solche Beamte wählen wird, welche an den Vorarbeiten wesentlichen Antheil genommen haben, welchen somit Gründe und Einwendungen hinreichend bekannt sind: so kann sich doch der Minister selbst diesem Geschäfte nicht entziehen, ja es wird ihm gerade der schwierigste Theil vorzugsweise zufallen. Durch ein Fernehalten von der parlamentarischen Berathung würde er den Ruf seiner Befähigung auf das Spiel setzen, und überdiess die sich vernachlässigt findenden Kammern gegen sich missstimmen; beim Kampfe aber ist es natürlich seine Sache, die Vertheidigung der leitenden Grundsätze, die politischen

und die Parteifragen zu übernehmen, da mit dem ganzen Gewichte der Regierung einzutreten, wo das Schicksal ihres Vorschlages auf dem Spiele steht. Allerdings erfordert eine auch nur genügende Lösung dieser Aufgabe bedeutende parlamentarische Fähigkeiten, und mag durch ihren Nichtbesitz mancher sonst zum Justiz-Minister ganz taugliche Mann von der Bekleidung der Stelle ausgeschlossen werden. Allein diese, aus Gutem und und Bösem gemischte, Folge einer Regierung mit Volksvertretung lässt sich nun einmal nicht beseitigen. — Auch hier übrigens dürfte die Bemerkung an der Stelle sein, dass es nicht nur pflichtwidrig sondern auch durchaus unklug ist, wenn ein Minister nur mittelmässige Männer zu seiner Unterstützung in den Verhandlungen beizieht, in der Besorgniss, durch ausgezeichnete Untergeordnete in den Schatten gestellt zu werden und seine Stelle in Gefahr zu bringen. Das Schädlichste für ihn ist jeden Falles eine schlechte Besorgung seines Amtes und eine durch ihn und die Seinigen herbeigeführte Zerstörung der Regierungsmassregeln.

Je nach der Art der Verhandlung mit den Ständen, (s. darüber unten,) bleibt der Regierung die schliessliche Abfassung und Feststellung eines Gesetzes, dessen Grundsätze zwar, nicht aber auch dessen Einzelnheiten, gemeinschaftlich mit den Ständen beschlossen sind. Diess ist denn eine weitere Art von Thätigkeit des Justiz-Ministers. Er hat dafür zu sorgen, dass diese Feststellung nicht nur überhaupt den Forderungen an ein formell gutes Gesetz entspricht; sondern auch, hinsichtlich des Inhaltes, dass die mit den Ständen verabredeten Grundsätze vollständige, ehrliche und folgerichtige Beachtung finden. Ein Verstoss gegen diese Pflicht ist nicht nur ein Bruch des gegebenen Wortes, sondern auch ein mehrfacher grosser Fehler. Einmal kann ein solches Verfahren nur zu sehr unerquicklichen Streitigkeiten mit der nächsten Versammlung der Volksvertretung führen, und werden diese kaum ein anderes Ende finden, als mit einer Niederlage der Regierung. In diesem Falle werden aber, zweitens, Aenderungen in dem kaum erlassenen Gesetze nöthig, ist somit das neue Werk alsbald verunstaltet. Drittens werden sich die Stände später zu einem abkürzenden Verfahren mittelst blosser Verständigung über die leitenden Grundsätze wenig mehr geneigt finden lassen. Dadurch geht aber eine bedeutende Erleichterung der Gesetzgebung verloren, und büsst die Regierung eine ihren Interessen sehr zusagende Behandlungsweise ein. Endlich ist noch zu besorgen, dass die Rechtsgelehrten bei künftiger Auslegung und Anwendung eines solchen Gesetzes, gleichviel itzt ob mit Fug oder nicht, die ursprüngliche Verabredung berücksichtigen, dadurch aber Zweifel und Streit erwecken werden. Auch hier also ist die strengste Achtung des Rechtes die wahre Staatsweisheit. — Allerdings mag es sich begeben, dass bei der Einzeln-Ausarbeitung nur im Allgemeinen beschlossener Grundsätze sich Widersprüche oder sonstige

Unausführbarkeiten herausstellen. Ist nun die Ständeversammlung nicht mehr in Sitzung, um eine entsprechende Verbesserung mit ihr zu bewirken; und kann anderer Seits die Vollendung und Bekanntmachung des Gesetzes nicht verschoben werden: so bleibt freilich nichts übrig, als mit Beseitigung des Unvereinbarlichen den Sinn anzunehmen und durchzuführen, welcher dem Geiste des Gesetzes und also den getroffenen Verabredungen am meisten entspricht. Allein auch hier fordert Anstand und Klugheit, dass der Minister die Thatsache offen und vollständig der nächsten Ständeversammlung mittheile und eine nachträgliche Zustimmung verlange, nicht aber erst eine Beschwerde bei den Ständen erwarte.

Endlich noch hat der Justiz-Minister die Verkündung des Gesetzes, die zweckmässige Art der Bekanntmachung desselben u. s. w. zu besorgen [1]).

§ 14.

β) Die Gesetzgebungscommission.

Wie viel immer dem Minister obliegen mag, die eigentliche Ausarbeitung eines beabsichtigten Gesetzes ist seine Aufgabe nicht. Zur Vornahme einer solchen Arbeit würde ihm, namentlich wenn sie umfassenderer Art wäre, schon die Zeit fehlen. Ausserdem möchte keineswegs immer die zu einem erwünschten Gelingen durchaus erforderliche Ruhe und Sammlung vorhanden sein, da ein Minister nothwendig sowohl durch die Besorgung der laufenden Geschäfte als durch die Theilnahme an den dem Ministerrathe zugetheilten Angelegenheiten vielfach in Anspruch genommen ist. Endlich ist auch keineswegs anzunehmen, dass der Minister zur Entwerfung jeder Art von Rechtsgesetzen persönlich besonders befähigt sei. Namentlich in parlamentarischen Staaten wirken ganz andere Rücksichten auf die Ernennung zum Justizminister ein, als gerade die höchste Auszeichnung in der Rechtskunde und die Fähigkeit zu gesetzgeberischen Arbeiten insbesondere. Man verlangt weit eher von ihm, dass er die Eigenschaften des Staatsmannes besitze, ein guter Verwalter sei, der nöthigen Menschenkenntniss und Unbefangenheit zu guten Ernennungsvorschlägen nicht entbehre, in den Kammern als ein gern gehörter und schlagfertiger Redner aufzutreten wisse, als dass er ein tief gelehrter, mit allen Einzelnheiten und Streitfragen des gesammten Rechtssystemes vertrauter Jurist sei. Er hat daher, wenn einmal der Entschluss zu einem bestimmten neuen Vorgehen der Gesetzgebung gefasst ist, die Ausarbeitung selbst an Untergeordnete [2]) zu übergeben.

---

1) Hierüber s. unten.

2) Hier ist denn wohl der Ort, um zweier wunderlicher Vorschläge Erwähnung zu thun. — Der erste derselben rührt von J. Bentham her, welche (Codification Proposal, Works, Bd. V, S. 546 fg.) beantragt, die Entwürfe zu neuen Gesetzen, namentlich auch zu neuen Gesetzbüchern, nicht durch eine amtliche Arbeit zu beschaffen, sondern mittelst einer öffentlichen Ausschreibung

Hier tritt denn aber gleich die Frage entgegen, ob dieses Geschäft besser von einem Einzelnen oder von einem dazu gebildeten Collegium besorgt werde?

---

an freiwillige Sachverständige. Jeder Bewerber hätte, der sehr ausführlichen Auseinandersetzung gemäss, einen allgemeinen Plan und einen einzelnen Abschnitt als Muster einzusenden; die gesetzgebende Versammlung würde die beste Arbeit unter den eingelaufenen auswählen, und ihr Urheber erhielte nun den Auftrag zu einer vollständigen Entwerfung des ganzen Gesetzes. Mitglieder der Versammlung sollen ausgeschlossen sein von der Mitwerbung, zur Bewahrung ihrer Unbefangenheit in der Beurtheilung. Bentham verspricht sich von diesem seinem Plane nicht nur die möglichst besten Gesetze, sondern auch noch eine Reihe von andern Vortheilen. Letztere mögen jedoch hier bei Seite gelassen werden, da sie sich nicht auf den Gegenstand selbst, sondern auf den Staatsdienst, die allgemeine staatliche Bildung u. s. w. beziehen, überdiess höchst phantastisch sind. Was aber den Gedanken an sich betrifft, so ist unzweifelhaft zu unterscheiden zwischen der Verwendung freiwilliger und ausseramtlicher Kräfte im Allgemeinen und der Benützung derselben zu dem besonderen vorgeschlagenen Zwecke. Eine Herbeiziehung sachverständiger aber nicht in Amtsverhältnissen, wenigstens nicht in den zunächst hier zur Sprache kommmenden Aemtern, stehender Männer zu Gesetzgebungsarbeiten ist sicherlich ein ganz richtiger Gedanke, und es wird dieselbe auch in gegenwärtiger Abhandlung in doppelter Form in Vorschlag gebracht werden, nämlich als Enquête zur Beibringung von Thatsachen und Gedanken, sodann als Kritik der von den amtlichen Organen ausgearbeiteten Entwürfe. Allein eines nur kurzen Nachdenkens bedarf es doch, um zu der Einsicht zu gelangen, dass die von Bentham vorgeschlagene Verwendung wo nicht geradezu unmöglich, so doch im höchsten Grade unzuträglich wäre. Diess aber unter allen an sich denkbaren Voraussetzungen und in allen Stadien des Verfahrens. Zunächst würde nach aller Wahrscheinlichkeit der bunteste Durcheinander von Vorschlägen entstehen, wenn (was doch wohl B.'s Ansicht ist) die Aufforderung nur im Allgemeinen erginge, also nur der Gegenstand angegeben wäre, ohne Bezeichnung eines Principes, der Ausdehnung u. s. w., zum Beispiele: Entwerfung eines Strafgesetzbuches, einer bürgerlichen Gerichtsordnung, eines Pfandgesetzes. Hier würden die einzelnen Einsendungen von den verschiedensten Ausgangspuncten ausgehen, die abweichendsten Methoden einhalten, zu den entgegengesetztesten Ergebnissen führen. Leicht könnten sie in ihrer Grundverschiedenheit ganz incommensurabel sein; und noch leichter möchte bei der einen Arbeit der Grundgedanke gut, aber die Ausführung unbrauchbar, bei einer andern ein verwerflicher Gedanke mit Geschick und Begabung behandelt sein. Welchen Plan nun wählen? Und was dann, wenn auch die Beurtheilenden ohne gemeinschaftliche Ansicht ihren subjectiven Auffassungen folgten, und die Einen diesem, die Andern jenem Entwurfe den Vorzug gäben, wenn sich gar keine absolute, sondern nur eine relative Mehrheit unter ihnen herausstellte? Wollte man aber, um diesen Schwierigkeiten zu entgehen, bei der Aufforderung den gesetzgeberischen Gedanken näher bestimmen, den zu erreichenden Zweck vorschreiben, die erlaubten und die zu vermeidenden Mittel bezeichnen: so könnte diess selbstredend nur nach einer gründlichen Durcharbeitung und Feststellung der ganzen Aufgabe geschehen. Dann aber wäre die Hauptarbeit schon geschehen und eine Hinausgabe an Dritte zur Ausführung im Einzelnen hätte um so weniger einen Sinn, als man hierbei weit weniger einer richtigen Auffassung und Durchführung sicher wäre, denn bei der eigenen Bearbeitung. Nun aber noch weiter. Angenommen es sei, auf diesem oder auf jenem Wege, ein im Ganzen zu billigender Entwurf sammt einem Musterabschnitte veranlasst worden, so würde sich — da doch eine durchgehende Billigung alles und jedes Vorgeschlagenen kaum je als möglich gedacht werden kann, — wieder die Alternative bilden, entweder die Arbeit ohne Bezeichnung der nicht zusagenden Bestandtheile und Richtungen zur Vollendung zurückzugeben, oder aber die für nöthig erachteten Veränderungen zu bezeichnen und deren Berücksichtigung zu verlangen. Im ersteren Falle würde schliesslich ein Werk geliefert werden, welches auf keine Zustimmung hoffen könnte und bei dessen nun eintretender Verwerfung alle bisherige Mühe und Zeit nutzlos verschwendet, gar nichts zu Stande gebracht wäre. Im andern Falle würde die entscheidende Behörde eben so leicht und mit grösserer Sicherheit eines Erfolges die Arbeit gleich selbst zu Ende führen. Mit Einem Worte, der Vorschlag B.'s beruht auf einer Verkennung der von freiwilligen, ausserhalb der Entscheidung stehenden Sachverständigen möglicherweise zu leistenden Beihülfe. Diese kann nicht darin bestehen, dass sie die Arbeit der zur Leitung der Staatsgeschäfte bestehenden Behörden nach ihrem Gutdünken besorgen, sondern nur in der Lieferung von Beiträgen und von Kritik zu einem schon in seinen Grundzügen hergestellten Werke. Die Organe des Staatswillens können die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten nicht aus der Hand

Unzweifelhaft lassen sich für die Bearbeitung eines Gesetzes durch einen Einzelnen manche bedeutende Gründe anführen. So vor Allem der lebhaftere Antrieb zu möglichst vollkommener Arbeit, indem bei mehreren Mitarbeitern weder das Lob einer guten Leistung noch der Tadel wegen einer verfehlten bestimmt und wirksam genug trifft. Sodann die grössere Wahrscheinlichkeit einer unpartheiischen Beurtheilung und Förderung des Werkes, weil die aus persönlichen und nicht aus sachlichen Gründen vertheidigenden und unterstützenden Freunde nothwendig bei Mehreren zahlreicher und somit einflussreicher sein werden, als bei einem Einzigen. Ferner Zeitersparniss. Theils wird die Festsetzung des Planes und des sachlichen Gedankens weit schneller durch einen Einzelnen erfolgen, als mittelst einer Berathung Mehrerer; theils fällt, wo nur Einer beauftragt ist, die zeitraubende Berathung nach Vollendung der Arbeit weg, welche in einem Collegium nothwendig den Schluss der Arbeit bildet. Weiter ist es wenigstens wahrscheinlich, dass der von einem Einzelnen entworfene Plan in sich einheitlicher und folgerichtiger ist, als wenn Mehrere zu demselben beigetragen haben. Endlich ist die formale Behandlung und die Sprache jedenfalls gleichförmiger, wenn sie aus Einer Feder kommt, als wenn entweder die verschiedenen Abschnitte von Verschiedenen bearbeitet werden, oder wenigstens Anträge Anderer bei der schliesslichen Berathung Annahme finden können [1]. — Aber freilich liegt auch die Möglichkeit grosser Uebelstände vor. Es ist denkbar, dass ein einzelner Bearbeiter den Gedanken unrichtig oder zum mindesten einseitig auffasst, so aber entweder ein schlechtes Gesetz veranlasst, oder doch eine den späteren Beurtheilern, dem Staatsrathe oder den Ständen, unannehmbar erscheinende, somit ganz nutzlose Arbeit macht.

---

geben ohne die vollständigste Verwirrung oder gänzlichen Stillstand zu veranlassen; allein sie können und sollen jeden guten Gedanken benützen, welchen sie in Erfahrung zu bringen vermögen. — Nicht so ganz ausserhalb des gewöhnlichen Weges liegt ein anderer Vorschlag, welchen Tellkampf (Verbesserung des Rechtszustandes, S. 63 fg.) macht; obgleich auch er eine nähere Prüfung nicht aushält. Ausgehend nämlich von der Ansicht, dass es nicht sowohl ganzer neuer Gesetzbücher zur genügenden Herstellung der Rechtsnormen als nur einer Nachhülfe im Einzelnen bedürfe, beantragt der Verf., in jedem Staate eine stehende Gesetzgebungscommission aus Mitgliedern des Justizministeriums, der Rechtsfacultäten und der Gerichte zusammenzusetzen, welcher von Behörden und Privaten alle Anstände und Beschwerden über den Rechtszustand mitgetheilt würden. Dieselbe hätte nach reiflicher Prüfung eine allgemeine Norm zu erlassen, und zwar vollkommen selbstständig, also sowohl ohne Oberaufsicht und Zustimmung des Staatsoberhauptes, so wie ohne Mitwirkung der Stände. Durch eine Verbindung der Commissionen in den verschiedenen Ländern könnte überdiess noch eine Gemeinsamkeit des Rechts gefördert werden. So gewiss nun eine Commission zur Vorbereitung nöthig gewordener Gesetze an der Stelle ist, so wenig kann wohl ernstlich von einer souveränen Behörde dieser Art die Rede sein, welche ohne und vielleicht gegen den Willen des Staatsoberhauptes und der Volksvertretung die Rechtsordnung regelte. Ist schon überhaupt eine Organisation des Staates nach der Gewaltentheilung ein unglücklicher, längst auch in Wissenschaft und Leben aufgegebener Gedanke, so wäre die Bildung einer unabhängigen gesetzgebenden Gewalt, welche aus wenigen, zur Hälfte vom Fürsten und zur andern Hälfte von den Ständen ernannten Personen bestünde, geradezu eine Ungeheuerlichkeit.

1) Vgl. J. Bentham, Codification Proposal, in den Works, Bd. IV, S. 554 fg. (Freilich mit Untermischung der wunderlichsten Uebertreibungen und Ideosynkrasieen.)

Wenn Mehrere schon den Grundgedanken berathen und durch förmliche Beschlussnahme feststellen, später aber den ersten Entwurf ebenfalls wieder gemeinschaftlich prüfen und ordnen, dann ist eine umsichtige und die verschiedenen Seiten der Frage berücksichtigende Ueberlegung weit sicherer zu erwarten, da sich sowohl die Ansichten als die Kenntnisse gegenseitig ergänzen und berichtigen. Zweitens mag ein Einzelner eigenthümliche Vorurtheile und Idiosynkrasieen haben, welche natürlich von Mehreren nicht ebenfalls gehegt werden. Es kann sich ferner wohl begeben, dass ein Einzelner gelegentlich in eine Folgewidrigkeit verfällt oder eine Lücke lässt; Mehrere werden bei gemeinschaftlicher Berathung ohne Zweifel solche Fehler bemerken und verbessern. Endlich ist nicht zu erwarten, dass Ein Mann die sämmtlichen Theile des so ausgedehnten und verschiedenartigen Rechtssystemes gleichmässig beherrscht. Wenn denn auch, wie begreiflich, nur ein mit dem Hauptgegenstande des Gesetzes besonders Vertrauter den Auftrag zur Bearbeitung erhalten wird, so ist doch immerhin möglich, dass das zu entwerfende Gesetz wenigstens mittelbar auch in andere ihm weniger bekannte, dann aber unrichtig behandelte Rechtstheile einschlägt.

Diese Nachtheile überwiegen ohne Zweifel; es ist daher für die Niedersetzung eigener Gesetzgebungscommissionen zu entscheiden [1]. Und zwar nicht etwa bloss, wo es sich von umfassenden Gesetzen, etwa gar ganzen Gesetzbüchern, handelt, sondern selbst schon zur Bearbeitung kleinerer und dem Anscheine nach unbedeutender Gesetze. Auch diese sind immerhin Theile des ganzen Systemes und erfordern somit umsichtige Erwägung sowie Einhaltung der allgemeinen Richtung. Ist aber einmal eine Aufgabe in der That ganz einfach, dann wird auch die collegialische Behandlung ohne grossen Zeitverlust oder sonstige Schwierigkeiten vor sich gehen.

Eine zweite, schwieriger zu beantwortende, Frage ist es, ob eine ständige Gesetzgebungscommission oder eine für jedes einzelne Gesetz besonders gebildete den Vorzug verdient?

Für eine beständige Commission lassen sich ohne Zweifel manche Gründe anführen. Vorerst die Gleichförmigkeit der Behandlung bei verschiedenen gesetzgeberischen Aufgaben. Die Gesetze werden dadurch in ihrer ganzen Form und namentlich auch in der Sprache denselben Typus erhalten, was offenbar das Verständniss derselben erleichtert und die Möglichkeit von Controversen vermindert [2]. Sodann wird die häufigere und längere Uebung

---

1) Vgl. Scheurlen, Abfassung von Gesetzbüchern, S. 115 fg.

2) Die Folgen eines Mangels an zusammengefasster Vorbereitung von Gesetzen werden von Lord Brougham in seiner berühmten Rede vom J. 1845 über Rechtsverbesserung in folgender drastischer Weise geschildert: „Kein System, nichts was einem solchen auch nur von ferne gleicht, ist vorhanden; alles ist von ungefähr, alles Zufall, alles blindes Umhertappen, ohne Regel oder Führer, ohne Richtpunct oder Uebereinstimmung. Die vorgeschlagenen Gesetze haben einen doppelten Ursprung; entweder gehen sie von Staatsstellen aus, oder aber von einzelnen Privatpersonen (Parliamentsmitgliedern,) welche ich, ohne ihnen nahe zu treten, Dilletanten



auch hier, wie bei allen menschlichen Beschäftigungen, eine grössere Gewandtheit zur Folge haben und sich eine zeitersparende Praxis in der Behandlung des Ganzen und der Einzelheiten bilden. Nichts ist möglicher, als dass bei einem jeden neuen Gesetze in der frisch zusammengesetzten Commission schon über Vorfragen und über die Art der Behandlung des Geschäftes verschiedene Meinungen geltend gemacht werden, deren Erörterung und schliessliche Feststellung viele Zeit in Anspruch nimmt; während bei einer stehenden Behörde dieser Kampf nur einmal geführt und dann für immer entschieden wird. Auch die eigentliche Ausarbeitung wird schneller vor sich gehen, wenn der damit Beauftragte überhaupt schon längere Uebung in Gesetzgebungsarbeiten hat. Schliesslich kann es nur zweckdienlich sein, wenn sich bei einer Behörde eine Uebersicht über das in der Gesetzgebung Beabsichtigte, das bereits Geleistete und somit das noch Rückständige vorfindet, sowie eine vollständige Erfahrung in Betreff der verschiedenen Arten von Schwierigkeiten, welche die Durchführung von Gesetzgebungsarbeiten in deren verschiedenen Stadien zu haben pflegt.

Allein die Münze hat auch ihre Kehrseite. — Vorerst ist es nicht undenkbar und selbst nicht unerhört, dass sich in einer stehenden Behörde allmälig Gleichgiltigkeit, Verzögerlichkeit und Schlendrian ausbildet. Eine regelmässige Vornahme bestimmter Arbeit hat ohne Zweifel ihre grossen Vortheile; allein sie kann auch abstumpfen und die Geistesarbeit mag zum Handwerke werden. Ein solches geistloses Gebahren ist aber, wenn es sich in einem Collegium festgesetzt hat, um so übler, weil das Verhalten einer solchen Behörde im Schlimmen so wie im Guten nur schwer geändert wird. Nicht erst der Bemerkung bedarf es dann, dass von einer verkommenen Gesetzgebungscommission entweder nur schlechte oder auch gar keine Arbeiten zu erwarten sind. — Sodann kann eine bleibend zusammengesetzte Gesetzgebungsstelle, selbst wenn sie thätig bleibt, dem Vorwurfe ausgesetzt sein, veraltete Ansichten zu beherbergen, welche von der Wissenschaft und

im Gesetzgeben nennen darf. Aber auch die Staatsstellen sind ganz getrennt und unabhängig von einander, handeln ohne alle Uebereinstimmung oder Mittheilung, sind vollständig unbekannt mit dem, was die übrigen thun. Jede geht nach ihren besonderen Grundsätzen vor, wenn überhaupt von Grundsätzen die Rede ist; jede hat ihre eigene Ansicht von dem Gegenstande, über welche die andere Gesetze verfertigt; jede hat ihre eigene Terminologie; jede ist gemeinhin mit der andern im Widerspruche, wo nicht gar in entschiedenster Feindseligkeit . . . . Die Folgen einer solchen Nachlässigkeit und Systemlosigkeit lassen sich leicht voraussehen. Es ist eine Masse von Gesetzen zusammengebracht worden, in welcher tiefste Dunkelheit mit blendendem Seitenlichte, Magerkeit der Feststellung mit unentschuldbarer Weitschweifigkeit, Wiederholung mit Auslassung, Widerspruch mit Gemeinplatz abwechselt; eine Masse, welche der Bezeichnung „Unsinn und Verwirrung" nur wegen der Achtung entgeht, welche man einem förmlichen Gesetze schuldet." — Bis zu einer solchen Formlosigkeit und Liederlichkeit kann freilich in einem festländischen Staate die Rechtsgesetzgebung niemals herunter sinken, weil hier unter allen Umständen mehr Zusammenhalt und Plan im Staatsorganismus besteht; allein dass auch hier bei einer Verschiedenheit der zur Ausarbeitung bestimmten Behörden ähnliche Missstände, wenn auch in geringerem Masse, vorkommen können, bedarf wohl nicht erst eines Beweises.



vielleicht vom Leben schon längst aufgegeben sind. Sie wird ihrer Mehrzahl nach aus älteren Männern bestehen, theils weil in eine Behörde solcher Art nur ausnahmsweise Anfänger im Dienste ernannt werden, theils weil die einmal ernannten Mitglieder in der Regel ihre Stellen behalten und somit in denselben altern. Nun ist sicherlich eine grosse Erfahrung, Ruhe der Ueberlegung und Vorsicht in Versuchen, wie sie eben nur ein längeres Leben geben kann, von hohem Werthe für die Gesetzgebung; allein Bedächtigkeit ist doch nur eines der Erfordernisse. Ebenso nothwendig ist auch, dass der Gesetzgeber auf der Höhe der Wissenschaft stehe, durchaus auf dem laufenden sei in Betreff neuer Gedanken und jüngst hervorgetretener Bedürfnisse. Nur selten aber besitzen alte Männer noch die Lust und die Beweglichkeit des Geistes zu ununterbrochenem Fortschreiten; sie sind vielmehr geneigt, das in ihren kräftigeren Jahren Gedachte und Gewollte als das Richtiggebliebene zu betrachten und die Leistungen des jüngeren Geschlechtes zu unterschätzen. Das Gesetz soll aber nicht für die Vergangenheit, sondern für die Gegenwart und wo möglich für die Zukunft passen. — Ein dritter Punkt ist die unnöthige Ausgabe, welche für den Staat in den Zwischenzeiten der Gesetzgebungsarbeiten erwächst. Eine ununterbrochene Ausarbeitung neuer Rechtsgesetze ist weder nothwendig noch wünschenswerth; eine stehende Gesetzgebungscommission wird also oft längere Zeit wenig oder gar nicht beschäftigt sein. Sind nun aber die Stellen in denselben als ein bleibender Auftrag gegeben, so wird sich auch ein Gehalt an dieselben knüpfen, dieser aber auch in Zeiten der Brache fortgehen. Solches ist nun nicht nur an sich ein Uebelstand, sondern es kann auch noch zu dem weiteren, grösseren führen, dass bei der Ernennung zum Mitgliede nicht immer nur auf die vorzugsweise Befähigung Rücksicht genommen wird, sondern auch auf die Verleihung eines verhältnissmässig mit geringer Arbeit zu verdienenden Einkommens an einen Günstling oder Veteranen im Dienste.

Wo sich Gründe und Gegengründe so die Wagschale halten, ist eine Entscheidung nicht leicht zu treffen, und jeden Falles muss, mag der Entschluss ausfallen wie er will, auf theilweise Missstände gerechnet werden. Am besten noch wird eine Unterscheidung verschiedener Verhältnisse wirken. — Einer Seits nämlich sind kleinere Staaten ins Auge zu fassen, welche nur selten umfassende selbstständige Gesetze entwerfen, sondern sich lieber mit fremden Arbeiten behelfen [1]); ferner selbst in grösseren Staaten solche Zustände der Rechtsgesetzgebung, in welchen voraussichtlich in längerer Zeit keine bedeutenden neuen Arbeiten erforderlich sind. Hier ist unzweifelhaft die jedesmalige Bildung einer besonderen Commission beim Eintritte eines Bedürfnisses das richtigere Verfahren. Die eben angedeuteten Uebel-

1) S. unten, § 26 und 28.

stände einer bleibenden Besetzung, (welche überdiess gerade in den gemachten Unterstellungen besonders empfindlich hervortreten würden,) fallen selbstredend weg, und während die, allerdings auch zu missenden, Vortheile wenigstens theilweise durch eine richtige Auswahl der Arbeitskräfte und durch besonderen Eifer in Anwendung derselben ersetzt werden können. — Anders in einem grossen Reiche, welches fortwährender Gesetzgebungsarbeiten bedarf, oder da, wo es sich von einer vollständigen Umbildung des gesammten Rechtsstoffes, also von einer sehr weit aussehenden und verzweigten Arbeit, handelt. Hier ist unzweifelhaft eine beständige Commission nicht zu entbehren. Schon zur Erhaltung der Uebersicht und zur Bewahrung des leitenden Fadens ist sie in solchen Fällen nothwendig; und leicht könnte das Nebeneinanderbestehen verschiedener Commissionen, welche je durch den Grundsatz vereinzelter Aufträge erzeugt würden, zur grössten Verwirrung und zu unberechenbarem Zeitverluste führen. Die sachliche Verschiedenheit der Aufgaben ist so wenig ein Grund zur Zersplitterung, dass vielmehr gerade sie einen Mittelpunct und eine regelnde Gewalt fordert. Den zu fürchtenden Uebelständen eines ständigen Auftrages aber muss man durch eine doppelte Massregel entgegen zu wirken suchen, deren grösserer Aufwand hier nicht in Betrachtung kommt. Einmal hat sich die Regierung vorzubehalten, für besondere Zwecke ausserordentliche Mitglieder zu bestellen, damit seltenere Fachkenntnisse benützt oder offenbare Lücken in der Befähigung der regelmässigen Mitglieder ergänzt werden mögen. Je nach dem Gegenstande einer Aufgabe mögen auch Nichtrechtsgelehrte beigezogen werden, z. B. Kaufleute bei der Ausarbeitung von Handelsgesetzen. Zweitens ist die Commission zahlreich zu besetzen, damit die Vorarbeiten für die einzelnen Gesetze immer an Solche gegeben werden können, welche in dem betreffenden Rechtstheile gründliche Kenntnisse und überhaupt die etwa erforderliche besondere Befähigung besitzen. Die Berathung über den fertigen Entwurf kann dann anstandlos auch von einer grösseren Commission vorgenommen werden [1]).

Von wesentlichster Bedeutung ist natürlich die Zusammensetzung der

1) Diese Forderung einer zahlreichen Besetzung scheint der Ansicht von Scheurlen, Abfassung einer Processordnung, S. 122, welcher nur etwa sechs Mitglieder zulässig findet, und von Kitka, a. a. O., S. 2, welcher diese Ansicht billigt, zu widersprechen. Allein dem ist in der That wohl nicht so. Scheurlen hat nur eine besondere Commission mit einer bestimmten Auflage im Auge, wo denn jene kleinere Zahl ausreichen mag. Kitka aber widerspricht sich selbst in der Folge, indem er eine ganze Reihe von Befähigungen und Stellungen vertreten haben will, was denn eine weit grössere Ausdehnung des Collegiums zur nothwendigen Folge hätte. Die Zahlfrage wird sich hauptsächlich darnach entscheiden, ob oft und in ausreichendem Masse ausserordentliche Mitglieder beigezogen werden wollen, oder ob man die Commission selbst wenigstens für die Regel genügend ausstatten will? Letzteres erscheint nun, in grossen Staaten, das Räthlichere. Der von Kitka geltend gemachte Aufwand kann aber nicht in Betracht kommen, da die den Mitgliedern zu gewährende Belohnung nicht bedeutend zu sein braucht, weil dieselben sämmtlich noch andere Staatsämter bekleiden und auch diesen, mit Ausnahme der eigentlich Ausarbeitenden, in der Regel sich widmen können.



Commission (oder der Commissionen.) Es ist dabei zweierlei zu beachten: die Befähigung des einzelnen Mitgliedes an sich; sodann die richtige Mischung der Bestandtheile. — Um als nützliches Mitglied einer Gesetzgebungs-Commission wirken zu können, ist ohne Zweifel eine Reihe von bedeutenden und nicht eben häufig in demselben Manne vereinigten Eigenschaften erforderlich, nämlich: genaue Kenntniss und wissenschaftliche Beherrschung des bestehenden Rechtszustandes; Bekanntschaft mit den Forderungen des Lebens im bestimmten Lande und in der gegebenen Zeit [1]); freier Blick und Muth zu neuen Gedanken, jedoch innig verbunden mit einer Achtung vor dem thatsächlichen Rechtsbewusstsein des Volkes und mit gesundem Urtheile, welches sich nicht von jedem Neuesten, bloss weil es solches ist, hinreissen lässt; Meisterschaft über die Sprache [2]). Bei den zu der eigentlichen Ausarbeitung Bestimmten ist auch noch eiserner Fleiss und somit Gesundheit unerlässlich. — Es genügt jedoch noch keineswegs, wenn selbst lauter Männer solcher Art bestimmt werden; sie müssen auch in einer Weise gemischt sein, welche die ebenmässige Befriedigung der verschiedenseitigen Forderungen an ein gutes Gesetz in Aussicht stellt. Hierzu gehört aber wieder Mancherlei. Vor Allem müssen sowohl Theoretiker als Practiker in die Commission gesetzt werden; jene zur Beibringung des ganzen Gedankenvorrathes, zur Sorge für logische Ordnung und zur Ausarbeitung in den feineren Beziehungen und Folgerungen; diese zur Beurtheilung der Ausführbarkeit einer Vorschrift, der Zweckmässigkeit einer Form und der quantitativen Bedeutung einer Bestimmung. Sodann ist, in einem grösseren Staate wenigstens, darauf Bedacht zu nehmen, dass die verschiedenen Landestheile durch genau mit ihren Zuständen und etwaigen Gewohnheitsrechten bekannte Mitglieder vertreten sind. Auch wenn ein ganz gleichförmiges Gesetz entworfen werden soll, muss doch genaues Bewusstsein dessen, was bisher bestand und nun vielleicht beseitigt werden soll, vorhanden sein; davon nicht zu reden, dass möglicherweise unter den örtlichen Anstalten und Rechtsgebräuchen sich sehr richtige Gedanken befinden mögen, deren Verwendung nur ein Nutzen wäre. Endlich dürfen die Theilnehmer am Gesetzgebungswerke weder nur Einer Stufe der Gerichtsorganisation entnommen sein, damit die gesammte Erfahrung des Richterstandes benützt werde,

1) Ein höchst wunderlicher Gedanke war es daher, wenn seiner Zeit die russische Regierung berühmte ausländische Rechtsgelehrte (z. B. Thibaut) zu Mitgliedern der Gesetzgebungsbehörde ernannte. Was konnten Solche Gutes wirken in einem ihnen völlig unbekannten Rechtszustande und ebenso unbekannten Lande? — Auf die Spitze aber treibt J. Bentham die Verkehrtheit, wenn er sogar grundsätzlich nur einem Fremden die Bearbeitung von Gesetzbüchern übertragen will, weil dieser von üblen örtlichen Einflüssen frei sei, die Güte der Arbeit nicht aber sowohl von der Kenntniss der thatsächlichen Verhältnisse, als von dem Besitze der richtigen allgemeinen Grundsätze abhänge. S. Codification Proposal, S. 560 fg.

2) Vgl. Geib, Die Reform des d. Rechtslebens, S. 175 fg.; Kitka, Ueber das Verfahren bei Abfassung von Gesetzbüchern, S. 6 fg.

noch auch bloss aus Richtern bestehen, sondern es müssen auch tüchtige Advocaten beigegeben werden. Handelt es sich von Gerichtsorganisationen, so sind auch Verwaltungsbeamte zuzuziehen.

Von selbst leuchtet ein, dass ein gedeihliches Fortschreiten der Arbeiten und eine gründliche Ueberlegung der Feststellungen bedingt ist durch die den Commissionsmitgliedern gewährte *Befreiung von anderweitigen Geschäften*. Ebenso aber, dass hierin ein Unterschied stattfindet. Die mit der Ausarbeitung des Ganzen oder wesentlicher Bruchstücke desselben Betrauten müssen unzweifelhaft von allen sonstigen Amtsgeschäften losgesprochen werden, damit sie ihre ganze Zeit der Gesetzgebungsarbeit widmen können. Bei den übrigen Mitgliedern ist diess nicht in solcher Ausdehnung nothwendig; doch ist während der Dauer der Gesammtberathungen zur Grundlegung und beim Ende der Arbeit eine ausgiebige Musse ebenfalls unerlässlich, wenn nicht schädliche und widerwärtige Verschleppung oder oberflächliche Betheiligung eintreten soll.

Ueber die *Art der Arbeiten* in einer Gesetzgebungscommission ist eine ausführliche Erörterung wohl kaum nöthig. Ein vierfaches, scharf geschiedenes Stadium liegt in der Natur der Sache, nämlich: 1) die allgemeine Besprechung und Feststellung des Gedankens, soweit dieser nicht schon von der höheren Behörde gegeben ist, jedenfalls des Planes für das Gesetz; 2) die hierauf begründete Ausarbeitung des ersten Entwurfes; 3) die Berathung und Verbesserung desselben in der vollen Versammlung (nach vorgängiger vollständiger Mittheilung an sämmtliche Mitglieder) und die schliessliche Feststellung, soweit diese von der Commission abhängt; endlich 4) die Redaction nach diesen Beschlüssen und Billigung derselben. — Es sind nur über zwei dieser Beschäftigungen besondere Bemerkungen zu machen.

Die *Feststellung des Gedankens* ist natürlich die Hauptsache. Ohne einen bestimmten Beschluss über den durch das Gesetz zu erreichenden Zweck und über die wesentlichen zu dessen Erreichung einzuschlagenden Mittel würde der mit der Ausarbeitung des Entwurfes Beauftragte der Gefahr ausgesetzt sein, seine vielleicht sehr mühselige und langwierige Arbeit umsonst gemacht zu haben, falls es sich nämlich bei der Prüfung derselben zeigen sollte, dass die Mehrzahl der Behörde eine wesentlich verschiedene Anschauung von der Aufgabe und von den zu ihrer Lösung dienenden Mitteln habe. Die ganze bisher verwendete Zeit und Arbeit wäre im Zweifel weggeworfen, da eine Verarbeitung im Sinne der Mehrheit selten thunlich sein möchte, wo der Grundgedanke selbst umgestossen wäre. Im Gegentheile würden Versuche hierzu wahrscheinlich nach vieler Mühe doch nur zu einer Pfuscherei führen, und dürften namentlich Folgewidrigkeiten, besonders bei ausführlichen Gesetzen, schwer zu vermeiden sein. — Es ist daher bei der ersten Feststellung des Zweckes und des Planes mit aller

Umsicht und Gründlichkeit zu verfahren, und bei einem irgend schwierigen oder ausführlichen Gegenstande die Ausarbeitung eines Referates und Correferates nicht zu vermeiden. Der anscheinend grosse Zeitaufwand wird sich in Folge auf das reichlichste ersetzen; und was etwa an Genialität des Ausarbeitenden verloren geht, an Erleichterung seines Geschäftes und an Gemessenheit des Erzeugnisses gewonnen werden. Dass das Ergebniss der Vorberathung scharf und in seinen einzelnen Punkten abgefasst und schriftlich niedergelegt werden muss, ist zur Sicherstellung des Ausarbeitens sowohl als der Mehrheit der Commission unerlässlich.

Eine sehr wichtige zweite Frage ist es, ob die Ausarbeitung des ersten Entwurfes einem Einzelnen zu übergeben ist, oder ob sie besser in verschiedene Abtheilungen gebracht und eben so vielen Mitgliedern zu gleichzeitiger Erledigung zugetheilt wird? — Bei kleinen Gesetzen versteht sich natürlich die einheitliche Arbeit von selbst; bei umfassenden dagegen ist die Antwort sehr zweifelhaft. Die Vortheile einer einheitlichen Bearbeitung bestehen in der Gleichförmigkeit der Behandlung und Sprache; in dem zu vermuthenden inneren Zusammenhange der einzelnen Theile und Sätze; in der Vermeidung von Doppelbearbeitungen und von gegenseitigen Zuschiebungen; in der Beauftragung des für das Geschäft tauglichsten Mannes. Dagegen lässt sich aber anführen der weit grössere Zeitbedarf und, wenigstens möglicherweise, die ungleiche Befähigung des einen Arbeiters für die verschiedenen Theile der Aufgabe. Bei umfassenden Gesetzen, namentlich gar bei ganzen Gesetzbüchern sind nun offenbar die eben genannten Nachtheile überwiegend, und es muss also eine passende Vertheilung stattfinden. Die allerdings nicht zu läugnenden Gefahren einer gleichzeitigen Beschäftigung Mehrerer mit verschiedenen Stücken desselben Ganzen lassen sich durch eine doppelte Vorkehrung grossentheils beseitigen. Einmal durch eine beständige Verbindung der verschiedenen Arbeiter mit einander, und namentlich eine alsbaldige Mittheilung solcher Puncte, welche nothwendig von Einfluss auf die Arbeit eines der übrigen sein müssen. Zweitens durch die Bezeichnung eines Chefredacteurs, welcher die vollendeten einzelnen Stücke zusammenzustellen und in formeller und sachlicher Beziehung zu einem Ganzen zu bilden hat, ehe es der allgemeinen Berathung der Commission unterstellt wird [1]).

§ 15.

Staatsrath. — Gesammtministerium.

Die von der Gesetzgebungscommmission hergestellte Arbeit ist allerdings die Grundlage von allem Weiteren. In Betreff des Inhaltes ist sie das

1) Vgl. Scheurlen, Abfassung von Gesetzbüchern, S. 116. A. M. ist Kitka, welcher (S. 12 fg.) auch bei umfassenden Gesetzbüchern immer nur Einen Bearbeiter verlangt.

Ergebniss einer gründlichen Erörterung wohlvorbereiteter Sachverständiger, hinsichtlich der Form die bestimmte Fassung des Gedankens in einer den Forderungen der Wissenschaft und des Gerichtsgebrauches gemässen Sprache. Es liegt also ein im Ganzen und in allen einzelnen Theilen beurtheilbarer, geordneter und übersichtlicher Vorschlag vor.

Damit ist aber keineswegs gesagt, dass von Seiten der Staatsgewalt nun keine weitere Ueberlegung nothwendig oder wenigstens zweckmässig sei. Es mag sein, dass in technisch juristischer Beziehung weitere Erörterungen nicht viel Anderes und Besseres beizutragen vermögen, (eine gute Besetzung der Commission vorausgesetzt;) allein es ist wünschenswerth, dass nun auch vom staatsmännischen Standpuncte aus der Plan und die Ausführung erwogen werde. Allerdings ist es gleich von Anfang an Aufgabe des Justizministers gewesen, diesen Standpunct nicht zu übersehen, allein ob er dieser Aufgabe nachgekommen ist, und zwar in ihrem vollen Umfange, muss um so mehr besonders untersucht werden, als möglicherweise die entfernteren Folgerungen eines Rechtsgesetzes in Theilen des Staatslebens und der Staatsordnung fühlbar sein können, welche vom Gesichtskreise, der Erfahrung und den Kenntnissen eines Rechtsgelehrten weit abliegen. Ausser der Richtigkeit des im Gesetze zur Geltung zu bringenden Rechtsgedankens ist also namentlich auch zu prüfen, ob ein Act der Gesetzgebung überhaupt gerade itzt zeitgemäss sei, und muss die politische Tragweite der von der Commission in Antrag gebrachten Bestimmungen überlegt werden. Dabei mögen denn immer auch noch Verbesserungen im Einzelnen stattfinden, indem ein Gesetzgebungswerk nur mit Nutzen von Männern verschiedener Begabung und Richtung untersucht wird. Zu einer solchen staatsmännischen Prüfung der Gesetzesentwürfe sind zwei Möglichkeiten vorhanden, welche sich übrigens keineswegs ausschliessen; nämlich Berathung in einem Staatsrathe (Geheimrathe u. s. w.) oder Erörterung im Ministerrathe (Gesammtministerium, Staatsministerium.) Es besteht aber hinsichtlich der Anwendung des einen oder des andern dieser Mittel, oder auch wohl beider, insoferne ein Unterschied zwischen unbeschränkten und repräsentativen Staaten, als in jenen der Bestand eines Gesammtministeriums keine unbedingte Nothwendigkeit ist, in diesen dagegen der Staatsrath fehlen kann.

Es ist hier nicht der Ort die sämmtlichen Verwendungen näher zu erörtern, zu welchen ein Staatsrath dienen mag, um damit den Beweis zu liefern, dass die Richtung einer solchen Behörde bedeutende Vortheile gewährt und allen Staaten, welche gross genug sind zur Aufbringung der Mittel, das Bestehen eines solchen zu empfehlen ist [1]). Hier handelt es sich zunächst

---

1) Da sowohl das Verwaltungsrecht als die Verwaltungspolitik fast nur in Frankreich wissenschaftlich bearbeitet wird, so ist die Literatur auch über den Staatsrath beinahe ausschliesslich eine französische, und liegt ihr mehr oder weniger die positive Gesetzgebung des



nur davon zu zeigen, von welcher Bedeutung für eine gute Rechtsgesetzgebung es ist, wenn dieselbe im Laufe ihrer Vorbereitung auch der Prüfung einer solchen Versammlung hochgestellter, durch Begabung und Erfahrung in öffentlichen Angelegenheiten ausgezeichneter Staatsmänner unterstellt wird. Die Gründe liegen auf der Hand. Wenn der Staatsrath, wie es in der Natur der Sache liegt, mit der höheren Beurtheilung aller wichtigen Fragen im Staatsleben beauftragt wird; wenn ferner, was wenigstens sehr anzurathen ist, der Staatsrath auch oberste entscheidende Behörde in administrativ-contentiösen Sachen ist [1]): so ergibt sich von selbst, dass seine Prüfung eines beabsichtigten Rechtsgesetzes nur von entschiedenem Nutzen sein kann. Einmal ist eine solche Versammlung durch den ganzen Inhalt ihrer Geschäfte bekannt mit den Bedürfnissen der verschiedenen Theile des Landes und des Staatsdienstes; sie ist gewohnt die Massregeln der Regierung aus einem allgemeinen Standpuncte aufzufassen und deren Wirkung für die Gesammtheit der Zustände zu beurtheilen; sie kennt die allgemeine politische Richtung der Regierung und deren Plane. Auf der anderen Seite weiss sie aus ihrer richterlichen Erfahrung wenigstens, welche Punkte es hauptsächlich sind, wegen deren Rechtsstreitigkeiten zwischen den Unterthanen als solchen und der Regierung zu entstehen pflegen, und wo Lücken und Zweifel im öffentlichen Rechte bestehen. Es mag nun wohl sein, dass bei manchen, namentlich kleineren, Rechtsgesetzen diese höhere Auffassung keine Verwendung findet

---

Landes über diesen Theil des Staatsorganismus zu Grunde. Es hat solches jedoch selbst bei allgemeinen Studien über die Frage in so ferne weniger zu sagen, als die Einrichtung und Aufgabe des französischen Staatsrathes, selbst wenn man ihn nur seit seiner Wiedereinrichtung unter dem Consulate ins Auge fasst, sehr gewechselt hat, somit ganz verschiedene Gedanken zur Besprechung kommen. Die Zahl der französischen Werke aber, welche vom Staatsrathe handeln, ist bedeutend, und es beschäftigen sich dieselben theils geschichtlich, theils dogmatisch, theils endlich kritisch mit ihm. Vgl. meine Geschichte und Literatur der St.-W., Bd. III, S. 245 fg. Zur nächsten Zurechtfindung dürften sich nachstehende am besten eignen: 1) als kurze und geistreiche geschichtliche Uebersicht über die verschiedenen Einrichtungen und Zwecke des Staatsrathes: Vivien, Études administratives. Éd. 2, Par., 1852, Bd. I, S. 89 fg.; 2) als dogmatische Darstellung der Ordnung unter der Karte: Cormenin, Droit administratif. Éd. 5, Par., 1840, Bd. I, S. 3 fg.; 3) als gleiche Darstellung für die Ordnung des zweiten Kaiserreiches: Dufour, Droit administratif. Éd. 2, Par., 1854, Bd. II, S. 194 fg. und Laferrière, Cours de droit public. Éd. 5., Par., 1860, Bd. I, S. 153 fg.; 4) als Kritik aber: Pistoye, Du conseil d'état. Par., 1845. — Ausführliche Nachrichten über die Staatsräthe verschiedener deutscher und ausserdeutscher Staaten, freilich zum Theile itzt veraltet, sind zu finden in Malchus, Verwaltungspolitik, Bd. I, S. 77 fg.

1) Die Anpreisung einer eigenen Verwaltungsrechtspflege ist freilich in den Augen der meisten unserer deutschen Rechtsgelehrten eine arge Ketzerei; sie verlangen, dass auch die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Staatsgewalt und den Unterthanen als solchen vor die gewöhnlichen bürgerlichen Gerichte gewiesen werden. Der Gegenstand steht hier nicht zur Besprechung, und es muss also der Nachweis, dass dieses Verlangen ebenso unrichtig im Grundsatze als nachtheilig für die Bürger selbst ist, unterbleiben. Es sei jedoch erlaubt, auch die Gelegenheit, wo nur im Allgemeinen vom Staatsrathe und seinen Aufgaben die Rede ist, nicht unbenützt zu lassen um wenigstens mit einem Worte Verwahrung einzulegen gegen eine theoretische und practische Verkehrtheit, deren weit verbreitete Annahme hauptsächlich mit Schuld ist an der geringen Ausbildung und grossen Unsicherheit des Verwaltungsrechtes in Deutschland. Näheres s. in meiner Geschichte und Lit. der St.-W., Bd. III, S. 208 fg.

zur Beurtheilung von Inhalt und Form des Vorgeschlagenen; allein wenigstens bei allen wichtigeren neuen Bestimmungen für die Rechtsordnung ist eine solche Ueberschau von grossem Werthe. Vor Allem bedarf es einer Ueberlegung, ob es zweckmässig ist, die Zeit und die Kraft der verschiedenen Staatsorgane gerade itzt für die vorliegende Frage in Anspruch zu nehmen; insbesondere in einem constitutionellen Staate, ob es räthlich ist, der Ständeversammlung bei ihrer gerade bestehenden Zusammensetzung und neben den ihr sonst obliegenden Geschäften auch noch ein Rechtsgesetz vorzulegen? Es mag gar wohl sein, dass ein solches Gesetz an und für sich zweckmässig wäre und dass desshalb die mit der Rechtsordnung beauftragten Behörden, also die Gerichte und selbst das Justizministerium, die Zustandebringung auf ihrem besonderen Standpuncte wünschen müssen; dass es aber doch verkehrt und vielleicht selbst ein grosser politischer Fehler wäre, itzt damit hervorzutreten, weil entweder keine aufmerksame oder unbefangene Würdigung zu erwarten stünde, oder dringendere anderweitige Angelegenheiten darüber zurückgestellt werden müssten. Sodann aber kann es sich, auch wenn die Frage der Opportunität zu bejahen ist, davon handeln, ob der den Rechtsgelehrten als die richtige Lösung der Aufgabe vorgeschlagene Gedanke im Einklange steht mit etwaigen anderweitigen Planen der Regierung, z. B. mit beabsichtigten internationalen Verabredungen oder mit einer von ihr beschlossenen allmäligen Anbahnung gewisser politischer Zustände, etwa der weiteren Ausbildung der persönlichen Selbstständigkeit der Bürger, einer Erweiterung oder Beschränkung der Zuständigkeit gewisser Gerichte, der Begünstigung oder Erschwerung bestimmter Beschäftigungen und Vermögensanwendungen? Endlich ist es ja noch möglich, dass das vorgeschlagene Gesetz in einer von den Justizbeamten gar nicht bemerkten Weise in ganz entfernt liegenden Theilen der Verwaltung eine Wirkung ausübt, welche denn auch nach ihrer Zweckmässigkeit zu prüfen ist. Nichts ist z. B. leichter denkbar, als dass eine mit dem jetzt abzuändernden bisherigen Rechtsstande parallel laufende polizeiliche Einrichtung oder Gesetzgebung ebenfalls geändert werden muss, wenn das neue Rechtsgesetz nicht zu offenbaren Folgewidrigkeiten und inneren Widersprüchen zwischen den verschiedenen Theilen der Staatsthätigkeit führen soll. Ob diess nun gegeschehen kann und geschehen soll, ist eine ganz selbstständige Frage, deren Beantwortung auf das Schicksal des vorgeschlagenen Rechtsgesetzes von entscheidendem Einflusse sein mag, ohne dass dieses an sich, sei es nach Form, sei es nach Inhalt, irgendwie beanstandet wäre. In dem Staatsrathe sind denn nun nothwendigerweise Vertreter dieser verschiedenen Rücksichten vorhanden; und es ist einleuchtend, dass ihr Einschreiten von entschiedener Bedeutung für das allgemeine Wohl sein oder der Regierung eine grosse Verlegenheit ersparen kann.

Die verlangte Allseitigkeit der Beurtheilung gibt denn nun auch alsbald die Verfahrensart bei der staatsräthlichen Berathung an die Hand. Die Beurtheilung des vorgelegten Entwurfes muss nothwendig in der vollen Versammlung vorgenommen werden, wenngleich allerdings die Vorbereitung durch eine kleinere Anzahl zu geschehen hat. In Beziehung auf diesen Vorbereitungsausschuss ist aber eine Streitfrage zu entscheiden. Die Meinungen sind nämlich darüber getheilt, ob es zweckmässiger sei, die Vorbereitung für die Berathungen des Staatsraths über Gesetze ein für alle Mal und in Beziehung auf alle Arten von Gesetzen einem stehenden Ausschusse zu übertragen, oder ob besser für jedes einzelne Gesetz eine besondere Commission ernannt werde? Eine grosse Auctorität in Fragen der Geschäftsorganisation [1]) spricht sich für die erstere Einrichtung aus, indem auf die grosse Uebung der beständig mit Gesetzesprüfung Beschäftigten und auf die von ihnen ausgehende Gleichförmigkeit der Abfassung hingewiesen wird. Es ist jedoch wohl erlaubt hier anderer Meinung zu sein. Bei dieser Ansicht wird das Hauptgewicht auf die möglichste Vollkommenheit der Form gelegt; diess ist nun aber in der That nicht der richtige Gesichtspunct. Die Prüfung des Staatsrathes hat, wie oben des Näheren gezeigt worden ist, ihren Werth vorzugsweise in sachlichen Beziehungen; diese aber werden unzweifelhaft besser vertreten sein in einem für den besonderen Fall gewählten Ausschusse, in welchen selbstverständlich die mit dem Gegenstande besonders vertrauten Mitglieder gewählt werden. Die von Vivien zur Ausgleichung vorgeschlagene Berechtigung des Ausschusses, ausnahmsweise auch noch andere Mitglieder beizuziehen, kann wohl nicht sehr in Anschlag gebracht werden, da nur selten davon Gebrauch gemacht werden dürfte. Sowohl das Vertrauen in die eigene Einsicht, als die Abneigung, Genossen eine ausserordentliche Arbeit zuzumuthen, werden gleichmässig davon abhalten.

Eine andere zweifelhafte Frage ist es, ob es dem Staatsrathe anheimgestellt sein soll, auch Sachverständige ausserhalb seiner Mitte vorzufordern und um ihre Ansicht zu befragen, sei es nun im engern Ausschusse, sei es vor der vollen Versammlung. Dass eine solche Beiziehung, also die Veranstaltung einer Enquête, schon sehr gute Früchte getragen habe, namentlich für die Berathungen des französischen Staatsrathes, wird behauptet, und mag auch gern geglaubt werden; dennoch kann man sich wohl nur bedingungsweise für ein solches Verfahren aussprechen. Das Recht, Sachverständige, welche der betreffenden amtlichen Behörde nicht angehören, persönlich vorzufordern und auf diese Weise die Entscheidenden sowohl in Beziehung auf Thatsachen als auf Gründe möglichst vollständig zu unterrichten, ist ohne Zweifel von hoher Wichtigkeit und seine häufige und

1) S. Vivien, Études administratives, Bd. I, S. 109.

aufrichtige Benützung höchst wünschenswerth. Allein ein Missbrauch darf doch hiervon nicht gemacht werden. Wenn eine solche Zeugenabhör im Verlaufe der amtlichen Verhandlung einer Angelegenheit einmal gebraucht wird, so ist es unzweifelhaft genug. Der auf solche Weise zu gewinnende Stoff ist dann beigebracht. Eine Wiederholung desselben Mittels kann zu keinen wesentlich anderen Ergebnissen führen und würde das Geschäft ausserordentlich verzögern, sehr vertheuern, und überdiess den Bürgern eine grosse Last auflegen. Es kommt somit Alles darauf an, ob im Verlaufe des Gesetzgebungsgeschäftes eine Enquête auch noch von einer anderen Behörde angestellt werden kann und soll, oder nicht; und ob, bejahenden Falles, die Vornahme an dieser anderen Stelle vorzuziehen ist? In absolut regierten Staaten ist nun eine andere Behörde, welche eine Untersuchung der fraglichen Art vornehmen könnte, nicht vorhanden; hier kann es also auch keinem Zweifel unterliegen, dass der Staatsrath mit der Befugniss zur Vornahme versehen sein sollte. Von Unzuträglichkeiten gegenüber von der Regierung kann keine Rede sein bei der Vornahme einer Untersuchung durch eine Stelle, welche ein so wesentlicher Bestandtheil der Regierung selbst ist. Wo aber eine Ständeversammlung besteht, mag allerdings auch von dieser, oder vielmehr von einem Ausschusse derselben, eine Enquête angeordnet werden, und es muss sogar die Anstellung parlamentarischer Untersuchungen als ein sehr wirksames Mittel zur Erreichung der Zwecke einer Volksvertretung betrachtet und empfohlen werden. Hier entsteht also die Frage, ob die Vornahme durch den Staatsrath oder durch die Volksvertretung grössere Vortheile verspricht? Es will scheinen, als ob das Gewicht der Gründe für die Veranstaltung durch die letztere grösser sei; und zwar aus mehreren Gründen. Vorerst ist anzunehmen, dass die Regierung bei der Sammlung des Materiales für das Gesetz bereits diejenigen Beiträge eingefordert hat, welche sie von ihrem Standpuncte aus als wichtig und nothwendig erachtet, während ohne Zweifel eine von der Ständeversammlung noch veranstaltete Befragung weiterer Sachverständiger zur Vervollständigung der Ansichten beitragen wird. Zweitens können die Meinungen des Befragten über den durch die Regierungsarbeiten bereits aus dem Rohen gebrachten Entwurf bestimmter und ins Einzelne gehender abgegeben werden, als vor dem Staatsrathe in einem früheren Stadium der Bearbeitung. Endlich ist von einer Ständeversammlung eine unbefangenere Benützung solcher Ansichten, welche der Anschauung der Regierung zuwiderlaufen, zu erwarten, als von einem Staatsrathe. Eine Schwierigkeit in der Sache selbst ist aber nicht vorhanden. Die tägliche Uebung der englischen Parliamentsausschüsse, welche bekanntlich den ausgedehntesten Gebrauch von der Abhör Sachverständiger machen, beweist am besten, dass die Sache gut möglich ist; die zum Theile vortrefflichen und von wichtigsten Mittheilungen

strotzenden Berichte der Ausschüsse aber zeigen, dass die Vernehmung von Privatpersonen den grössten Nutzen auch für allseitige Erwägung neuer Gesetze hat [1]).

Wie es sich aber immer mit der Vornahme einer solchen Untersuchung verhalten mag, jeden Falles versteht es sich von selbst, dass das Gutachten des Staatsrathes und die etwa von ihm beantragte Aenderung des Gesetzesentwurfes keine abschliessende Entscheidung ist, sondern nur eben ein Gutachten. Theils kann, wie sogleich näher zu besprechen sein wird, auch noch das Gesammtministerium sich mit der Frage zu beschäftigen haben, theils und jeden Falles steht natürlich dem Staatsoberhaupte ein Ausspruch zu, welcher dem möglicherweise gegen die Anträge des Staatsrathes und vielleicht für die Arbeit der Commission und die Vorlage des Justizministers ausfüllt. Der Staatsrath hat allerdings, wenigstens in den meisten Staaten, auch ein Entscheidungsrecht; allein dasselbe tritt nicht ein bei Gesetzgebungsfragen, bei welchen seine Aufgabe lediglich Berathung ist, sondern bei Berufungen in streitigen Fragen des öffentlichen Rechtes [2]).

Was nun aber eine Prüfung des Gesammtministeriums betrifft, so ist eine solche wohl in allen Fällen zweckmässig, unter zwei Voraussetzungen aber sogar durchaus nothwendig. Einmal da, wo ein eigener Staatsrath nicht besteht, wie diess in mittleren und kleinen Staaten der Fall sein wird. Zweitens in constitutionellen Staaten mit parlamentarischem Systeme, in welchen die Ministerien vor der Ständeversammlung als Gesammtheit auftreten und somit auch jede wichtige Massregel erst gemeinschaftlich berathen und gebilligt haben müssen. — Im Uebrigen kann in einem grösseren Staate die Prüfung im Ministerrathe nur selten von ausgiebigerer Bedeutung für den technischen Inhalt oder gar die Form der Gesetzesentwürfe sein. Sowohl die sonstige einer solchen Behörde obliegende Geschäftslast, als die persönliche Zusammensetzung derselben bringt es mit sich, dass die Berathung nur die Zweckmässigkeitsfrage überhaupt und die Hauptgesichtspuncte zu betreffen vermag. Untergeordnete Verbesserungen liegen ausserhalb der Aufgabe und ausser der Möglichkeit, und mögen daher nur etwa ganz zufällig vorkommen. —

1) Einiges Nähere über die Vornahme der Zeugenabhöre s. bei May, Law of Parliament, S. 236 fg., (Ausgabe von 1844).

2) Es ist nur eine einzige Ausnahme von der wesentlich berathenden Thätigkeit eines Staatsrathes bekannt, nämlich die wunderliche Bestimmung der französischen Verfassung von 1852, welche dem Staatsrathe das selbstständige Recht einräumt, die in den Ausschüssen des gesetzgebenden Körpers in Antrag gebrachten Veränderungsvorschläge zur Berathung in der Versammlung zuzulassen oder sie zurückzuweisen. Selbst dieses Entscheidungsrecht ist zunächst nicht gegen die Regierung gewendet, sondern gegen die Volksvertretung; denn das, dem Buchstaben des Gesetzes nach allerdings richtige, Bedenken Vivien's, (Étud. admin., Bd. I, S. 100,) dass auch das Staatsoberhaupt durch einen solchen Beschluss gebunden sei, und er desshalb in die Lage kommen könne, die nöthige Uebereinstimmung mit dem Staatsrathe durch Entsetzungen und Neuberufungen von Mitgliedern festzustellen, ist wohl kaum ernstlich gemeint. Jeden Falles hat man nicht gehört, dass die Nothwendigkeit einer solchen Veränderung des Personalbestandes wirklich je eingetreten sei.

Von selbst versteht sich, dass der Justizminister den Vortrag über die Rechtsgesetze hat; ob er sich dabei von dem einen oder andern Hauptarbeiter in der Commission unterstützen lassen kann und soll, hängt wohl theils von seiner Persönlichkeit, theils von der bestehenden Geschäftsordnung ab [1]).

§ 16.

Die ständischen Organe.

Die Mitwirkung der Volksvertretung zu Rechtsgesetzen beruht auf einem wesentlich anderen Gedanken, als die bisher erörterte Theilnahme verschiedener Staatsbehörden.

Bei diesen letzteren war die technische Sachkenntniss entscheidend. Nur solche Stellen und einzelne Personen, welche in irgend einer Beziehung als besonders mit dem Gegenstande vertraut zu betrachten waren, sollten zur Mitwirkung berufen sein und in der Art und dem Masse ihres Verständnisses wirken. Von ihrer Betheiligung erwartete man, und mit gutem Rechte, eine fortschreitende Ausbildung und Verbesserung des ersten Gedanken und eine immer grössere Vollkommenheit nach Form und Inhalt. In einer Ständeversammlung dagegen besteht jedenfalls die grosse Mehrzahl der Mitglieder aus Solchen, welche mit der Rechtsgesetzgebung weder durch Studien noch durch Uebung näher vertraut sind; und selbst Diejenigen, welche sich etwa mit Rechtsanwendung regelmässig beschäftigen, wie z. B. Advocaten oder richterliche Beamte, werden nur zum geringsten Theile eine Erfahrung in Gesetzgebungsarbeiten oder eine besondere Befähigung zu solcher besitzen [2]). Dass unter diesen Umständen die ständische Mitwirkung zu Rechtsgesetzen immer und in jeder Beziehung eine heilsame sei, kann nicht erwartet werden. Es besteht weder die Gewissheit, dass die Erfahrung, welche eine Neuerung in der Gesetzgebung als nothwendig erscheinen lässt, in genügendem Grade vorhanden sei, noch ist die Befähigung zu guter sachlicher oder formaler Arbeit mit Nothwendigkeit bei allen zur Mitwirkung Berechtigten anzutreffen. Jedes Mitglied der Versammlung, mag es auch noch so wenig berufen sein, hat das Recht, Anträge zu stellen, und am Ende entscheidet die Mehrzahl der Stimmen überhaupt, nicht aber die Meinung der mehr oder weniger Sachverständigen. Es ist daher sehr möglich, und in der That auch schon unzählige Mal vorgekommen, dass die ständische Mitwirkung einen von der Regierung ausgearbeiteten Gesetzesentwurf positiv verschlechtert, sei es durch Verwerfen nothwendiger Sätze,

1) Scheurlen, Abfassung von Gesetzbüchern, S. 116, ist unbedingt für eine solche Zuziehung, namentlich auch zu den Berathungen des Staatsrathes.

2) Drastische Bemerkungen über die mangelhafte Befähigung der gewöhnlichen Ständemitglieder zur Rechtsgesetzgebung s. bei Geib, Reform des Rechtslebens, S. 170 fg. Eine viel günstigere Meinung spricht aus Mittermaier, Arch. f. Civil-Praxis, Bd. XVII, S. 141 fg.

sei es durch Aufnahme unrichtiger, vielleicht selbst folgewidriger Bestimmungen, zu deren schliesslicher Annahme die Regierung genöthigt war, wenn sie nicht das Ganze zurückziehen wollte und konnte.

Dennoch ist diese Theilnahme der Volksvertretung an sich nicht zu vermeiden, und sie muss selbst als ein Vortheil betrachtet werden. Nicht zu vermeiden ist sie, weil die Zustimmung der Volksvertretung zu allen Rechtsveränderungen im Staate, also natürlich vor Allem zu einer Veränderung in der Rechtsgesetzgebung, einer der wesentlichsten Zwecke und eines der entschiedensten Rechte der Versammlung ist. Nur in dieser Zustimmung liegt Sicherung vor Willkür und tyrannischer Regierung, und etwaige Nachtheile der Mitwirkung in einzelnen Fällen können hiergegen nicht in Betracht kommen. Sodann aber hat die ständische Theilnahme an der Gesetzgebung den grossen Vortheil, dass sie bei Entwerfung neuer Normen auch den Standpunkt der Gehorchenden zur Geltung bringt, während naturgemäss auch die wohlgesinnteste Regierung ihre Vorschläge zunächst aus ihrem Gesichtspunkte, nämlich dem des Regierenden, macht. Allerdings besteht kein wirklicher Antagonismus zwischen den beiden Auffassungen, indem wenigstens eine pflichtgetreue und ihrer Aufgabe bewusste Regierung nichts wünschen und anordnen kann, was den Rechten und den Interessen der Unterthanen zuwider ist, zu deren Befriedigung sie ja allein besteht; und ebenso können vernünftigerweise die Bürger keine Einrichtungen verlangen, bei welchen eine kräftige und ihren sämmtlichen Pflichten nachkommende Regierung nicht zu bestehen vermöchte; allein es ist doch zweckmässig, dass die beiden Forderungen, deren Ausgleichung nothwendig ist, von beiden zunächst betheiligten Seiten vertreten werden. Die Aufgabe der Volksvertretung ist somit, wenigstens in erster Reihe, nicht die technische Verbesserung der von der Regierung übergebenen Entwürfe, als vielmehr die Beibringung übersehener Rücksichten und Bedürfnisse. Wie viel sie auch in jener Beziehung leisten kann, hängt mehr von dem Zufalle ihrer Zusammensetzung ab.

Ueber die formelle Art des Verfahrens bei Gesetzgebungsarbeiten in ständischen Corporationen ist weiter unten (§§ 23 u. 24) der Ort zu reden; hier handelt es sich zunächst von der näheren Bezeichnung der Organe der Volksvertretung zur Vornahme solcher Arbeiten. Dass die volle Versammlung, und zwar jede der Kammern, wo deren zwei sind, schliesslich berathet und entscheidet, ist allerdings unzweifelhaft; allein gerade die Vornahme einer solchen Verhandlung und Beschlussnahme in einer zahlreichen Körperschaft erfordert eine Vorbereitung; und je weniger Sachkenntniss ein grosser Theil der Mitglieder besitzt, von desto grösserem Werthe ist eine richtige Einrichtung dieser Vorbereitung.

Es liegt in der Natur der Sache, dass in einer zahlreichen Versammlung

jede Angelegenheit, welche verschiedene Seiten darbietet und somit umsichtig erwogen werden muss, oder welche erst Nachforschungen erfordert, zuerst von einer kleineren Anzahl und zwar möglichst befähigter Mitglieder untersucht, erörtert und für die Verhandlung der Vielen vorbereitet werden muss. Es ist ein Bericht zu erstatten über die Sachlage, das heisst über die Absicht, über die vorgeschlagenen Mittel, sowie über die Gründe für und gegen das Vorgeschlagene im Ganzen und im Einzelnen. Es muss die Reihenfolge der Berathungsgegenstände vorbereitet werden, so dass keine Verwirrung in der Besprechung entsteht, vom Allgemeinen zum Besonderen und von den Vordersätzen zu den Folgerungen fortgeschritten wird. Es ist endlich nöthig, dass die Beschlüsse, zu deren Fassung die Versammlung von diesen ihren Berathern aufgefordert wird, in bestimmter Formulirung aufgestellt sind, damit weder Streit über die Absicht noch über den Erfolg der Abstimmungen stattfinden kann. Allein, wer soll namentlich in dem vorliegenden Falle diesen Auftrag zur Vorbereitung erhalten, und welche Einrichtung soll dem Zusammentritte der Beauftragten gegeben werden?

Vor allem Andern muss darüber Entscheidung gefasst werden, ob in solchen constitutionellen Staaten, welche einen stehenden Ausschuss für die Zeit zwischen den Landtagen besitzen, die von der Regierung ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe, hier insbesondere also Rechtsgesetze, diesem Ausschusse übergeben werden sollen; oder ob eine besondere Commission dafür gewählt wird. — Der Vortheil, welchen die Uebergabe an den stehenden Ausschuss verspricht, besteht in der Zeitersparniss. Die Regierung braucht, wenn sie mit ihrem Theile der Arbeit fertig ist, nicht die Zusammenkunft der Ständeversammlung abzuwarten, welche vielleicht noch weit entfernt ist, sondern kann alsbald ihren Entwurf dem Ausschusse zustellen, und dieser mag alsbald an die Vorbereitungsarbeiten für die Versammlung gehen, so dass möglicherweise gleich beim Zusammentritte der Kammern die Eröffnung der Berathung beginnt. Diess ist namentlich von Werth in mittleren und kleineren Staaten, in welchen keineswegs alle Jahre eine Ständeversammlung stattfindet; es hat aber auch bei jährlich wiederkehrenden Landtagen insoferne Bedeutung, als die neben den Sitzungen der Kammern arbeitenden Commissionen entweder nur langsam mit ihren Arbeiten vorrücken, oder aber Veranlassung zu längeren Zwischenräumen der allgemeinen Sitzungen geben, damit ihnen Zeit für ihre besonderen Geschäfte werde. Beides hat aber eine Verlängerung der Landtage, damit aber mannchfache Unzuträglichkeiten, vor Allem eine Vermehrung der Kosten zur Folge. Allein dieser Zeitgewinn ist auch der einzige Vortheil; und er wird um so hohen Preis erkauft, dass zu seiner Annahme nicht zu rathen ist. Noch der geringste Schaden ist, dass der Ausschuss keineswegs nothwendiger-

oder auch nur wahrscheinlicherweise die zur Bearbeitung der gerade vorliegenden Aufgabe tauglichsten Mitglieder enthält, indem er vielmehr nach ganz anderen Vorschriften und Rücksichten zusammengesetzt sein wird, z. B. aus bestimmten vom Gesetze ein für alle Mal bezeichneten Personen, oder aus hervorragenden Parteimännern u. s. w. Noch höher selbst, als diese möglicherweise ungenügende Vorbereitungsarbeit, ist die falsche Stellung in Anschlag zu bringen, welche ein ständischer Ausschuss leicht erhält, welcher als regelmässige Vorbereitungscommission für sämmtliche in der Zwischenzeit von zwei Landtagen an ihn gebrachten Gesetzesentwürfe auftritt. Entweder nämlich erwirbt er einen beherrschenden Einfluss auf die Wirksamkeit der vollen Versammlung, durch welchen die Selbstständigkeit der letzteren sehr bedenklich gefährdet wird. Das ganze Dasein eines solchen Ausschusses ist überhaupt eine Einrichtung von höchst zweifelhaftem Nutzen[1]); allein es wird geradezu zum Verderben, wenn er durch eine Alles verschlingende Thätigkeit die frischen Kräfte und die Sachverständigen der Versammlung selbst von den gesetzgeberischen Vorarbeiten ferne hält und nur ihm der volle Landtag blind folgt. Auch ist dabei noch zu bedenken, dass es der Regierung sehr viel leichter werden kann, eine ihr bis zur Ungebühr geneigte Mehrheit unter den wenigen Mitgliedern eines bleibenden Ausschusses zu gewinnen, als in der vollen Versammlung oder auch nur in einer augenblicklich gebildeten und alsbald an das Werk gehenden Commission. Oder aber es bildet sich in der Mitte der Versammlung, sei es aus Misstrauen sei es aus Neid, eine Widerspruchspartei gegen den Ausschuss. Dann wird die Vorbereitungsarbeit grundsätzlich angegriffen, damit aber Verzögerung der Verhandlungen und möglicherweise Unüberlegtheit der Beschlüsse verursacht werden. — Die Verwerfung des stehenden Ausschusses als Gesetzgebungscommission ist unter diesen Umständen vollständig gerechtfertigt, und diess um so mehr, als der Zeitgewinn wenigstens in den meisten Fällen dadurch erreicht werden kann, dass für eine zu erwartende Gesetzesvorlage eine Commission noch auf dem vorangehenden Landtage aus der vollen Versammlung gewählt wird, welche dann ebenfalls in der Zwischenzeit ihre Arbeit vorzunehmen im Stande ist. Glücklicherweise ist übrigens die ganze Frage nicht von häufiger Bedeutung im Leben, da die wenigsten repräsentativen Staaten die Einrichtung der Ausschüsse kennen. Weit in der Regel versteht sich also die Wahl einer Commission zur Begutachtung der von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwürfe von selbst.

Allein hieran reiht sich unmittelbar die zweite Frage, ob für sämmtliche einer Kammer übergebene Gesetzesentwürfe eine stehende Commission

1) S. oben, Bd. I, S. 347 fg.

je für die Dauer eines ganzen Landtages zu bestimmen sei, oder aber für die einzelnen Gesetze besondere Commissionen gewählt werden sollen? In einzelnen Staaten ist die Ernennung einer stehenden Gesetzgebungscommission durch die Geschäftsordnung vorgeschrieben; es unterliegt aber grossem Zweifel, ob diese Einrichtung eine zweckmässige ist; und nichts wäre unrichtiger, als wenn man von der Zweckmässigkeit einer stehenden Gesetzgebungscommission im Justizministerium einen Schluss auf gleichmässige Passlichkeit eines einheitlichen Ausschusses in der Ständeversammlung schliessen wollte. Von selbst versteht sich, dass die Vorarbeit einer ständischen Commission nur dann von Werth ist, wenn die Mitglieder derselben mit dem Gegenstande vertraut sind. Guter Wille und natürliche Begabung reichen keineswegs aus, am wenigsten wenn es sich von Beurtheilung eines neuen Rechtsgesetzes handelt, also zur Beurtheilung des neuen Vorschlages nothwendig eine theoretische und praktische Kenntniss des bestehenden Rechtszustandes erforderlich ist, so wie hinreichende Einsicht in die Folgerungen aus dem neu Vorgeschlagenen. Da nun aber eine Ständeversammlung Gesetzesentwürfe der verschiedensten Art zu erwarten hat und keineswegs Rechtsgesetze allein; da sie ferner, wenn der Mechanismus nicht allzu schwerfällig und verwickelt werden soll, nicht für jede Art von Gesetzen eigene stehende Ausschüsse ernennen kann, sondern nur eben von einer einzigen Commission dieser Art die Rede ist: so kann sie auch nicht umhin, in diese Commission Männer verschiedener Stellung und Vorbereitung zu wählen, somit keineswegs bloss Rechtsgelehrte, sondern auch Finanzmänner, Verwaltungskundige u. s. w. Möglicherweise, ja selbst wahrscheinlicherweise sind also die zur Bearbeitung eines Rechtsgesetzes irgendwie Tauglichen in der Minderheit, woraus denn aber eine gleich üble Alternative entsteht. Entweder nämlich wird die Arbeit thatsächlich nur von diesen Wenigen besorgt, und die Mehrheit giebt bloss formell ihre Zustimmung; dann fehlt es an der so wünschenswerthen vielseitigen Erwägung, und möglicherweise ist der Commissionsbericht ohne allen Werth für die Berathung in der Kammer, ja nur eine Verlegenheit und Verwirrungsursache, weil die nicht in der Commission vertretenen Sachverständigen mit Gegenanträgen oder wenigstens mit neuen Vorschlägen hervortreten werden. Oder aber die nichtsachverständige Mehrheit nimmt wirklichen Antheil an dem Berichte und entscheidet sogar über die Anträge; mit welcher Verkehrtheit diess nun aber leicht geschehen kann, bedarf keiner Auseinandersetzung. Da nun die Mühe wiederholter Commissionswahlen gar nicht in Anschlag zu bringen ist; es natürlich auch einer Kammer vollkommen frei steht, einer zunächst für einen bestimmten Gesetzesentwurf gewählten Commission später etwa noch eingehende Gesetzesentwürfe verwandter Art kurzer Hand zuzuweisen: so kann weder die Zeitersparniss noch die Vermeidung von allzu

vielen Commissionen einen Grund gegen die Vornahme jeweiliger besonderer Wahlen abgeben.

Bei der Zusammensetzung einer ständischen Commission für Gesetzgebungsarbeiten, gleichgültig jetzt ob sie eine stehende allgemeine oder eine besondere sein soll, sind drei Grundsätze zu beachten. — Vorerst darf die Zahl der Mitglieder keine allzu grosse sein. Theils würde es schwer sein, viele vorzugsweise taugliche Mitglieder ausfindig zu machen, während minder taugliche nicht nur keine Förderung der Aufgabe, sondern selbst ein positiver Schaden sind. Theils wird durch eine zahlreiche Besetzung die Aufgabe der Commission sehr erschwert; die Mitglieder hindern einander selbst, und die Arbeit kann durch Schwerfälligkeit der Commissionsverhandlungen über die Gebühr verzögert werden. Und dass der etwaige zahlreiche Bestand der Kammer kein Grund für eine nachtheilig zahlreiche Besetzung der Commissionen ist, bedarf kaum der Erwähnung. Die Aufgabe einer Commission ist, einen Geschäftsgegenstand für die volle Versammlung vorzubereiten; diess kann sie aber thun, wie immer das Zahlenverhältniss ihrer Mitglieder zu der Versammlung selbst sei. Auch wird keinem Mitgliede ein rechtmässiger Einfluss auf die Beschlüsse der Kammer dadurch entzogen, dass es nicht in der Commission sitzt; ist es doch vollkommen ungehindert, seine Anträge in der vollen Kammer zu stellen und diese dafür zu gewinnen. Wie gross die Zahl einer Gesetzgebungscommission zweckmässig sei, lässt sich freilich nicht ein für alle Mal bestimmen, da es sowohl von den verfügbaren Kräften als von der Ausdehnung der Arbeit abhängt, welche vielleicht unter verschiedene Arbeiter zu vertheilen ist. Weniger als fünf Mitglieder können es freilich nicht wohl sein; anderer Seits aber möchten mehr als neun bis fünfzehn auch nicht empfohlen werden können. — Eine zweite Regel ist, so viele Intelligenz als möglich in der Commission zu vereinigen. Es darf also keine Rücksicht darauf genommen werden, ob vielleicht ein Mitglied sonst noch nicht in eine Commission berufen ist; noch ist es verständig, eine Vertheilung nach den verschiedenen Klassen und Bestandtheilen der Kammer vorzunehmen. Es ist soeben bemerkt worden, welchen nachtheiligen Einfluss unbrauchbare Mitglieder haben können [1]). — Endlich drittens ist es ein offenbarer Fehler,

1) Es leuchtet übrigens wohl ein, dass die Aufgabe, möglichst viele Intelligenz in der Commission zu vereinigen, in Einklang mit der zuerst gestellten, und in der That auch den guten Fortschritt der Arbeit vor Allem bedingenden, Forderung gesetzt werden muss, die Commission nicht allzu zahlreich zu machen. Es sollen nur tüchtige Männer gewählt werden, und unter den tüchtigen die ausgezeichnetsten; allein es ist möglicherweise nicht Raum für ein jedes Mitglied der Versammlung, welches mehr oder weniger vom Fache ist. Es dürfte daher das von Mittermaier, a. a. O., S. 143, vorgeschlagene Verfahren, sämmtliche rechtsgelehrte Mitglieder der Versammlung zur Theilnahme an den Commissionssitzungen, wenn auch ohne entscheidende Stimme, beizuziehen, kaum als eine allgemein zu befolgende Regel angenommen werden können. Und wie wäre eine solche Zuziehung in einer grossen Versammlung,

in der Zusammensetzung von Commissionen, namentlich aber einer Commission solcher Art, das Parteiinteresse vorwalten zu lassen. Man kann einer Mehrheit allerdings nicht zumuthen, dass sie die Commissionen überwiegend aus Gegnern zusammensetze, und es wäre sogar eine solche Bildung wichtiger Commissionen leicht sehr nachtheilig für die Förderung der Arbeit, indem ein mit den Gesinnungen der Mehrheit der vollen Versammlung im Widerspruche befindlicher Commissionsbericht nur zu Gegenanträgen und somit schliesslich zu grosser Verzögerung und Erschwerung der Erledigung führen müsste. Allein hiermit sehr wohl vereinbar ist die Wahl einzelner sachlich besonders befähigter Mitglieder von Minderheiten. Zunächst ist zu bedenken, dass gerade bei Rechtsgesetzen die allgemeine politische Richtung häufig von gar keiner Bedeutung sein wird. Sodann kann offenbar eine Beleuchtung von verschiedenen Standpunkten, falls solche vorhanden sind, der Sache nur zuträglich sein. Wenn eine Meinung in der Commission auch nicht die Mehrheit erhält, so kann sie doch ein Minderheitsgutachten veranlassen und dadurch der Versammlung die richtige Beurtheilung erleichtern. Endlich wird das Misstrauen der Minderheiten gegen die Commissionsarbeit und überhaupt gegen das ganze Verfahren der Mehrheit wesentlich gemildert werden, wenn sie sich nicht von der unmittelbaren Kenntniss der Vorgänge und von gerechtfertigtem Einflusse ausgeschlossen sieht. Eine solche versöhnliche Stimmung ist aber von wesentlichem Werthe nicht etwa bloss für die Annehmlichkeit und für die Würde der Versammlung, sondern auch für die Förderung der Geschäfte selbst.

Ob diese Grundsätze wirklich befolgt werden und befolgt werden können, hängt wesentlich von der formellen Wahlordnung ab, welche allerdings sehr verschieden eingerichtet sein kann. — Die beste Zusammensetzung wird unzweifelhaft da erreicht, wo die Geschäftsordnung dem Vorsitzenden der Kammer die Ernennung der Mitglieder überträgt, eine strenge Uebung aber demselben dabei Unparteilichkeit und ausschliessende Berücksichtigung theils der Tüchtigkeit theils des Verhaltens zu der vorliegenden Frage vorschreibt. Auf diese Weise nämlich können am sichersten vorzugsweise taugliche Mitglieder in der ganzen Versammlung berücksichtigt werden, und mag auch den Parteistellungen die gerade entsprechende Berücksichtigung zukommen. Es gehört aber allerdings eine grosse Sicherheit und also lange Uebung im parlamentarischen Leben dazu, um einer Seits dem Präsidenten ein so weitgehendes Recht ohne Gefahr von Missbrauch anvertrauen zu können, anderer Seits von der Versammlung erwarten zu dürfen, dass sie ihrem eigenen Rechte der Wahl mit Vertrauen und gutem Gewissen entsage. — Desshalb wird in der Regel eine andere Wahlart stattfinden, und

welche der mehr oder weniger rechtsgelehrten Mitglieder zu vielen Dutzenden zählen könnte, auch nur durchführbar, ohne die Commission ganz zu erdrücken?



man hat dann hauptsächlich zweierlei Wege vor sich; nämlich entweder eine Wahl durch die ganze Versammlung und aus der ganzen Versammlung, oder eine Eintheilung der Kammer in eine Anzahl von Abtheilungen, deren jede ihren Mann aus der eigenen Mitte zu der Commission stellt. Leider hat jede dieser beiden Wahlarten ihre Unzuträglichkeiten. Wahlen der ganzen Versammlung sind, wenn diese zahlreich ist, sehr schwerfällig und zeitraubend; und sie haben überdiess den Nachtheil, dass entweder eine ganz unberechenbare Stimmenzersplitterung stattfindet, oder nach verabredeten Parteilisten gestimmt wird, was zur Einseitigkeit und zur Erbitterung der Minderheiten führt. Die Wahlen durch Abtheilungen dagegen haben möglicherweise ebenfalls dieses tadelnswerthe Ergebniss; überdiess begiebt es sich sehr leicht, dass entschieden tüchtige Männer nicht zur Wahl gelangen können, weil ihrer zufällig mehrere in derselben Abtheilung sind, diese aber nur Einen Mann abordnen darf. Auf die der Wahl vorangehende vorläufige Besprechung des Gesetzesentwurfes aber, welche Kenntniss von der Befähigung der Mitglieder zu der Lösung der Aufgabe und von ihrer Anschauungsweise geben soll, ist erfahrungsgemäss kein Vertrauen zu setzen. Sie pflegen sehr oberflächlich zu sein und nicht weiter zu lehren, als man vorher auch schon weiss[1]). Unter diesen Umständen stellt sich die Sache wohl am richtigsten so, dass in kleineren Kammern aus der vollen Versammlung und von ihr selbst gewählt wird, zahlreiche Kammern dagegen in Abtheilungen getheilt werden und in solchen wählen, jedoch mit der Modification, dass aus der ganzen Versammlung noch eine Anzahl von Mitgliedern beigegeben wird, damit Ungerechtigkeiten oder Unmöglichkeiten einzelner Abtheilungen eine Ausgleichung zu finden vermögen.

Dass den mit den Vorarbeiten über Gesetzesentwürfe beauftragten Commissionen der gesammte Stoff zur Verfügung gestellt wird, der sich in den Händen der Regierung befindet, versteht sich von selbst. Staatsgeheimnisse können bei Rechtsgesetzesentwürfen kaum vorliegen, und es kann zur Abwendung zwar auf den ersten Anblick blendender, eine nähere Prüfung jedoch nicht aushaltender Abänderungsanträge der Commission dienen, wenn diese aus den ihr mitgetheilten Vorarbeiten der Regierung ersieht, dass schon diese sich mit ähnlichen Gedanken trug, aber bei näherer Ueberlegung davon wieder abgieng. Ueberhaupt je unterrichteter die Commission über die ganze Sachlage ist, desto besser wird ihr Bericht ausfallen.

Nicht eben leicht zu erfüllen ist die sehr einfach erscheinende Forderung, dass der ständischen Commission auch die zur Zustandebringung einer guten Arbeit erforderliche Zeit zu gewähren sei. Hier kommt denn die oben

---

1) A. M. ist Mittermaier, Arch. f. civ. Praxis, Bd. XVII, S. 141 fg.

besprochene Art, Commissionen zum Voraus zu wählen, um ihnen in der Zeit zwischen zwei Landtagen die Ausarbeitung ihres Berichtes möglich zu machen, sehr in Betracht. Wenn eine solche Anordnung irgend ausführbar ist, sollte sie niemals versäumt werden. Möglich aber ist sie unter einer doppelten Voraussetzung; einmal nämlich, dass die Regierung schon vor dem zur Berathung des Gesetzes bestimmten Landtage den entschiedenen Entschluss gefasst hat, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, und dass sie diese Absicht schon im Voraus ankündigen zu können glaubt; sodann, dass die Arbeit der Regierung frühe genug fertig ist, um der in Folge der geschehenen Ankündigung gewählten Commission rechtzeitig übergeben zu werden. Irgend haltbare Einwendungen sind nicht vorhanden. Der durch die Einberufung der Commission veranlasste Geldaufwand ist einer Seits nicht bedeutend, anderer Seits wird er leicht vielfach wieder gewonnen durch die nun mögliche kürzere Dauer des vollen Landtages. Dass die englischen, nordamerikanischen und französischen Versammlungen ein solches Verfahren nicht kennen, ist wahr; allein dadurch wird dessen Brauchbarkeit und Erlaubtheit nicht beeinträchtigt. Und wenn man endlich einwenden wollte, dass wenigstens bei einer bevorstehenden Auflösung oder einer zu Ende gehenden Wahlperiode die Massregel nicht anwendbar sei, weil eine von einer erloschenen Versammlung bestellte Commission keinen Bericht an die neu zusammentretende Kammer machen könne: so ist zwar auch dieses thatsächlich begründet, allein es folgt nur daraus, dass die an sich wünschenswerthe Erleichterung in bestimmten Fällen nicht anwendbar ist, keineswegs aber, dass sie auch unter passenden Voraussetzungen verworfen werden muss.

Die Ordnung des Geschäftes in einer Commission ist durch die Natur der Sache gegeben, und zwar zerfällt sie in vier Stadien. — Zuerst ist eine allgemeine Besprechung über den Gegenstand vonnöthen, theils um sich klar zu werden über die Richtung der Mehrheit, theils zur bessern Einsicht in die Befähigung der einzelnen Mitglieder. — Aus dieser allgemeinen Orientirung geht dann die Wahl des oder der Berichterstatter hervor. Bei sehr umfassenden Gesetzen wird auch hier, wie in der Gesetzgebungscommission der Regierung, eine Vertheilung des Stoffes unter mehrere Arbeiter zweckmässig und vielleicht nothwendig sein; jedenfalls aber bedarf es eines Hauptberichterstatters, welcher die allgemeinen Fragen erörtert und für die Zusammenfassung zu einem Ganzen sorgt. — Auf die Grundlage dieser Berichtentwürfe finden sodann, drittens, die Berathung und Beschlussnahme in der vollen Commission statt. Eine Anwesenheit des Justizministers und der hauptsächlichsten Bearbeiter des Regierungsentwurfes bei diesen Berathungen ist höchst zweckmässig; doch kann weder ein Recht des Ministers auf beständige Anwesenheit anerkannt werden, indem die Commission auch ungestört unter

sich muss sein können, noch ist irgend eine Beschlussfassung in Anwesenheit von Regierungscommissären an der Stelle, damit die volle Unbefangenheit der Mitglieder bewahrt bleibe. Von zweifelhaftem Nutzen ist die in einigen Geschäftsordnungen (z. B. in der der zweiten badischen Kammer) gestattete Anwesenheit anderer Mitglieder des Hauses. Allerdings trägt eine solche zur Belehrung solcher Mitglieder bei, und vielleicht zur Abkürzung der Verhandlung in der vollen Versammlung; auf der andern Seite stört sie die Unbefangenheit der Commissionsmitglieder und kann zu förmlichen Reden in derselben, also zu eitlem Zeitverluste, oder aber zum Verschweigen der innersten Gedanken und bestreitbarer Anschauungen, also zur Unvollständigkeit und Unwahrheit des Ergebnisses der Berathung führen. Es ist daher wohl von einer solchen Uebung abzusehen[1]). — Den Schluss der Commissionsgeschäfte macht die Feststellung des Berichtes oder der Berichte, welche natürlich nach Inhalt und Form von der Commission abhängt. Falls sich verschiedene Ansichten über die zu stellenden Anträge gezeigt haben, ist die Erstattung von Minderheitsberichten nicht nur gerecht und billig, sondern offenbar auch ein Vortheil für die Berathung in der vollen Versammlung. In solchem Falle haben selbstredend die einen eigenen Bericht verlangenden Mitglieder der Minderheit keinen Anspruch auf die Redaction des betreffenden Mehrheitsberichtes, wie umgekehrt die Mehrheit den Minderheitsbericht nicht zu bestimmen berechtigt ist. Zweckmässig ist jeden Falles, wenn auch da, wo kein Minderheitsbericht erstattet wird, wenigstens bei den Hauptbeschlüssen das Stimmenverhältniss ausdrücklich angegeben wird.

Bei den sämmtlichen hier vorstehenden Erörterungen ist stillschweigend von der Unterstellung ausgegangen, dass die von einer Ständeversammlung zu berathenden und somit auch für die Berathung vorzubereitenden Rechtsgesetzesentwürfe von der Regierung ausgearbeitet und von dieser der

1) Es kann kaum als ein Beweis vorgeschrittener parlamentarischer Bildung oder auch nur verständigen Nachdenkens betrachtet werden, dass im Febr. 1861 der Beschluss der Adresse-Commission des preussischen Abgeordnetenhauses, ihre Berathungen über den Entwurf einer Adresse auf die Thronrede und ihre Besprechungen mit den Ministern über denselben nur unter sich und ohne Anwesenheit anderer Mitglieder zu pflegen, einen grossen Sturm in der Presse und, wie es scheint, auch im Hause selbst erzeugte. Die Berathungen einer Commission müssen vertraulich sein; und wie kann gar den Ministern zugemuthet werden, ihre Mittheilungen geheimerer Art in einer Jedem offen stehenden Sitzung zu machen? Offenbar kann die Durchführung einer unbedingten Oeffentlichkeit der Commissionssitzungen nur eine schlechtere, weil weniger frei besprochene und allseitig überlegte, Arbeit zur Folge haben; sie ist also geradezu zweckwidrig. Haben doch schon zahlreiche Besetzungen der Commission selbst, wie einige parlamentarische Erfahrung lehrt, leicht die Folge, dass manche Mitglieder sich schweigsam verhalten, um nicht Gegnern Waffen, Freunden aber die besten eigenen Gedanken zu liefern. Eine solche Berechnung mag nicht edel und grossartig sein, allein sie ist in der menschlichen Natur begründet, und eine richtige Politik nimmt auch in kleineren Fragen die Menschen nicht, wie sie sein sollten, sondern so wie sie zu sein pflegen, und berechnet danach die Massregeln zu Erreichung ihrer Ziele. Oeffentlichkeit ist eine vortreffliche Controle; aber nicht Alles kann einer Controle mit Nutzen unterworfen werden.

Volksvertretung zur Zustimmung übergeben werden. Möglicherweise kann nun aber auch der Gang der Sache ein entgegengesetzter sein, der Anstoss von ständischer Seite erfolgen, so dass der Regierung ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf zur Annahme oder Verwerfung ihrer Seits vorgelegt wird. Es muss somit die Frage, wie in solchem Falle die Ständeversammlung zu verfahren, ob sie dieselben Organe zu gebrauchen hat, und ob diese die gleiche Geschäftsbehandlung anwenden können, ebenfalls erörtert werden.

Nicht als eine überflüssige Abschweifung möge es betrachtet werden, wenn vor Allem untersucht wird, ob einer Ständeversammlung das Recht zur Initiative in der Gesetzgebung aus triftigen Gründen einzuräumen ist? Theils ergiebt sich hieraus die Bedeutung der Sache hinsichtlich des Umfanges der Anwendung; theils mag daraus abgenommen werden, inwieferne eine häufige Anwendung des Rechtes, auch da wo es an sich besteht, räthlich ist. — Die Untersuchung ist aber sowohl vom Standpunkte des Principes, als von dem der Zweckmässigkeit vorzunehmen.

In ersterer Beziehung hängt die Entscheidung davon ab, welche Stellung der Vertretung überhaupt im concreten Staatsorganismus gegeben ist. Diese kann bekanntlich eine dreifache sein: Regierung oder wenigstens Mitregierung, wie namentlich in der repräsentativen Demokratie; Besitz eines Theiles der Staatsgewalt nach dem Systeme der Theilung derselben, wie in Grundgesetzen nach dem Vorbilde der französischen Verfassung von 1791, der spanischen Cortesverfassung von 1812, der belgischen; endlich Schutz der Bürger gegen Missregierung, wie in der Mehrzahl der constitutionellen Monarchieen. — Falls der repräsentativen Versammlung die Regierung allein zusteht, z. B. in einem Nationalconvente, so versteht es sich von selbst, dass sie auch das Recht der Gesetzgebung auszuüben hat, und zwar in allen Stadien desselben. Aber wenn sie sich auch nur, etwa neben einem Präsidenten oder Directorium, ein Recht auf Mitregierung hat, kann ihr offenbar die Befugniss nicht fehlen, einen Gegenstand näher zu bezeichnen, in Betreff dessen ihrer Meinung nach die Staatsgewalt in Thätigkeit treten soll, und dann auch nähere Vorschläge zu machen, wie dieses zu geschehen habe. Der Mitbesitzer eines Rechtes ist selbstredend nicht zu passivem Zuwarten auf eine etwaige Ausübung des Mitberechtigten verpflichtet, sondern es steht bei ihm, zu einer für nöthig erachteten gemeinschaftlichen Thätigkeit aufzufordern, wobei es sich denn freilich erst zeigen muss, ob dieser mit dem Vorschlage einverstanden ist. — Zu demselben Ergebnisse gelangt man bei einer Einrichtung nach der Gewaltentheilung. Wenn nämlich die gesetzgebende Gewalt ein abgesonderter und selbstständiger Theil der Staatsgewalt ist, so liegt es in der Natur der Sache, dass sie das Recht des activen Vorgehens in Gesetzgebungsgeschäften und der Bestimmung der Zeitgemässheit des Handelns besitzt. Ist also diese gesetz-

gebende Gewalt der volksvertretenden Versammlung ausschliesslich übertragen, so besitzt sie auch das Recht der Initiative allein; bestehen aber mehrere Factoren, so bringt die Gleichstellung derselben wenigstens die Befugniss zu einer Ausübung der Initiative neben den andern mit sich. Die auf der Grundlage der Gewaltentheilung errichteten positiven Verfassungen enthalten denn auch sämmtlich eine entsprechende Bestimmung. — Anders aber freilich stellt sich die Sache, wenn die Aufgabe der Volksvertretung darin gesucht wird, dass dieselbe Missbräuche und Missgriffe des alleinigen Inhabers der Staatsgewalt von den Unterthanen abzuwenden habe, und zwar in der Regel durch nachträgliche Beschwerden und Klagen, ausnahmsweise aber in bestimmten Fällen durch vorgängige Untersuchung und Einwilligung in eine beabsichtigte Regierungshandlung. Wenn nun auch regelmässig die Gesetzgebung zu diesen Ausnahmen gehört, so bleibt doch auch bei ihr die Stellung der Volksvertretung eine abwartende. Nicht sie ist es, von welcher die Regierungshandlungen ausgehen sollen, sondern sie hat nur zu controliren, also zu billigen oder zu verwerfen, wenn die Regierung zu handeln beabsichtigt. Es kann somit die Ständeversammlung in der Mehrzahl der repräsentativen Monarchieen das Recht der Initiative grundsätzlich nicht in Anspruch nehmen, sondern nur etwa eine allgemeine Bitte an die Regierung richten und derselben das Bedürfniss des Volkes nach einem neuen Gesetze vorstellen.

Etwas verschieden stellt sich die Sache, wenn sie vom Standpunkte der Zweckmässigkeit beantwortet wird. — Dass da, wo eine repräsentative Versammlung die Regierung oder das Gesetzgebungsrecht allein in Händen hat, sie nicht umhin kann, auch Gesetze zu geben, versteht sich freilich von selbst; und hier ist die Frage, ob und wie weit die Ergreifung einer Initiative passlich sei, gar nicht aufzuwerfen. Das unbedingt Nothwendige hat eben zu geschehen, und es bleibt nur übrig, Mittel aufzusuchen, welche den besten Verlauf zu sichern geeignet scheinen, (von welchen denn weiter unten.) — Wohl aber steht die Frage offen in allen übrigen Fällen, also bei einer blossen Mitregierung der Versammlung, bei mehreren Factoren der gesetzgebenden Gewalt und bei der repräsentativen Monarchie. In den beiden ersten Unterstellungen ist zu prüfen, ob es gut ist, wenn das unzweifelhaft zustehende Recht auch wirklich gebraucht wird; in der letztgenannten dagegen, ob nicht vielleicht ein so grosser Nutzen aus dem Rechte der Versammlung sich ergäbe, dass selbst von Grundsätzen abgewichen werden könnte und sollte? Es bedarf nicht eben grosser Untersuchungen, um zu der Ueberzeugung zu gelangen, dass sich, und zwar in sämmtlichen genannten Voraussetzungen, kein grosser Gewinn von einer durch eine Versammlung auszuübenden Initiative zur Gesetzgebung erwarten lässt. Sieht man nämlich auch davon ab, dass schon die Beibringung der Materialien

und die Anordnung der ersten Vorarbeiten Schwierigkeiten haben kann für eine grössere Körperschaft, so bleiben immer gewichtige Hindernisse psychologischer Art. Zunächst ist es keineswegs immer leicht, eine Versammlung auch nur zur ernstlichen Behandlung eines aus ihrer eigenen Mitte hervorgegangenen Gesetzesentwurfes zu bewegen, wenn ihr die Initiative nicht als eine unbedingte Nothwendigkeit aufliegt, sondern dieselbe auch noch neben ihr einem andern Factor zusteht. Die Beschäftigung mit einem Gesetzesvorschlage ist nicht selten eine unangenehme oder schwierige; die Anregung der Angelegenheit kann aus verschiedenen Gründen unzeitig erscheinen; der Vorschlagende mag persönlich oder nach seiner Parteistellung unbeliebt sein. Mit einem von einem Mitfactor oder von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwurfe muss sich die Versammlung beschäftigen, und zwar, wenn es verlangt wird, in einer zur Beendigung der Angelegenheit geeigneten Zeit. Sie mag ihn allerdings verwerfen, oder mag den Versuch machen, ihn mehr oder weniger umzugestalten; allein es liegt ein gegebener und nicht nach Belieben auf die Seite zu schiebender oder durch einen ganz andern Vorschlag zu ersetzender Gegenstand der Thätigkeit vor. Auf den Antrag eines ihrer eigenen Mitglieder braucht sie sich dagegen gar nicht einzulassen, wenn er ihr unbequem ist. Sie mag ihn in jedem Stadium des Verfahrens durch blosse Unthätigkeit auf sich beruhen lassen, nach Belieben andern Geschäften nachsetzen oder mittelst formaler Schwierigkeiten durchkreuzen. Ausserdem vermindert auch noch die Ungewissheit, ob der Mitfactor sich schliesslich überhaupt auf die ganze Sache einlassen und nicht vielleicht die ganze Mühe eine vergebliche sein werde, die Geneigtheit, überhaupt auf einen Gesetzesentwurf aus der eigenen Mitte einzugehen. Etwas günstiger stellt sich die Sache allerdings, wenn der Antrag nicht von einem Einzelnen sondern von einer Commission ausgeht, indem nun derselbe wenigstens eine Verhandlung in der Versammlung erhalten muss. Allein auch in diesem Falle ist ein wirkliches Eingehen in die Sache selbst keineswegs geboten und mag einer Entscheidung leicht ausgewichen werden. Hauptsächlich aber ist zu bedenken, dass gegen einen Commissionsantrag, so gut wie gegen den von einem einzelnen Mitgliede ausgehenden Vorschlag, ein zweites bedeutendes Hinderniss günstigen Erfolges vorliegt. Bei einem von Aussen, d. h. von einem Mitfactor oder von der Regierung, zugegangenen Gesetzesentwurfe liegt, wie bereits bemerkt, ein bestimmter Gedanke und eine concrete Ausarbeitung desselben vor, und es hat sich an diesen Gegenstand die Verhandlung zu knüpfen. Sie kann tadeln, verwerfen, verbessern, allein nicht auf ganz Anderes abschweifen; es muss auf eine bestimmte Frage eine abschliessende Antwort gegeben werden. Bei einem aus der Mitte der Versammlung hervorgegangenen Entwurfe ist diess nicht der Fall. Jeder andere, wenn auch noch so verschiedenartige

und nach ganz anderen Zielen strebende Plan kann dazwischen geworfen werden; es liegt keine Nothwendigkeit vor, bei dem zur Sprache Gebrachten zu bleiben; so kann denn die Berathung sich ins Ungemessene hinziehen, eine improvisirte Beschlussnahme Unerwartetes herbeiführen, schliesslich aber das Ganze in den Sand verlaufen. — Dass diess aber nicht beliebig ersonnene Schwierigkeiten sind, zeigt die Erfahrung. Die mit dem Rechte der Initiative versehenen Ständeversammlungen bedienen sich thatsächlich desselben nur sehr selten, und noch seltener mit Glück [1]).

Diess hat aber um so weniger zu bedeuten, als einer Ständeversammlung in jedem Augenblicke ein weit passenderes Mittel der Einwirkung auf die Gesetzgebung zu Gebote steht, als die eigene Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen. Sie mag nämlich in jedem Augenblicke an den Mitfactor der Gesetzgebung oder an die Regierung das Verlangen zu stellen, dass diese ihrer Seits einen Gesetzesentwurf ausarbeiten lassen und vorlegen mögen. Bei einer solchen Bitte kann die Versammlung ganz nach Gutdünken nicht nur den Hauptgedanken und die von ihr gewünschte Richtung, sondern selbst besondere Bestimmungen als von ihr erwartet bezeichnen, ohne dass sie genöthigt wäre, in die für sie wenig passende vollständige Ausarbeitung einzugehen. Was aber den Erfolg eines solchen Verlangens betrifft, so handelt es sich bei ihm so gut wie bei der Mittheilung eines vollendeten Entwurfes schliesslich darum, ob der Mitfactor oder die Regierung mit der Absicht der Ständeversammlung einverstanden sind, oder nicht; im letztern Falle aber, ob sie die Kraft besitzen, einem Verlangen der Ständeversammlung entgegenzutreten, oder sie sich genöthigt glauben, nachzugeben. In der ersten Voraussetzung weist der Angegangene auch einen ausgearbeiteten Entwurf zurück; in der andern ordnet er die beschleunigte Ausarbeitung an. Der ganze praktische Unterschied besteht somit nur etwa in einer Verzögerung, welche durch die erst vorzunehmende Ausarbeitung des Entwurfes entstehen kann, namentlich bei geringer Vorliebe für das gestellte Verlangen. Dieser Nachtheil ist nun aber nicht von Bedeutung, weil ja auch die Ständeversammlung und ihre Commission Zeit zu einem sachlich

---

1) Man wird vielleicht das Beispiel des englischen Parliamentes entgegensetzen wollen, welchem allerdings nicht nur das Recht der Initiative zusteht, sondern in welchem sogar nur solche Gesetzesentwürfe behandelt werden können, welche von einem Mitgliede eingebracht worden sind. Es ist diess aber doch mehr Schein als Wirklichkeit einer entgegengesetzten Uebung. Die Gesetzesentwürfe werden allerdings formell nicht im Namen der Regierung vorgelegt; allein sie gehen thatsächlich doch von derselben aus, und werden nur von einem Minister oder sonstigen Regierungsmitgliede in eigenem Namen eingebracht. Und wenn auch zuweilen eine Bill aus individuellen Ansichten eines einzelnen Mitgliedes hervorgeht, so hat sie, und zwar ganz folgerichtig, nach dem parliamentarischen Systeme nur eine Aussicht auf eine Durchführung, wenn sie von der Regierung gebilligt wird, weil sonst alsbald eine Kabinetsfrage aus dem Versuche entstünde, der Regierung gegen ihren Willen ein Gesetz aufzudringen. Ausführliche Gesetzesentwürfe, namentlich solche, welche das Recht betreffen, kommen daher thatsächlich kaum je vor, ohne dass sie von der Regierung selbst ausgingen, oder wenigstens mit ihr auf das Genaueste besprochen wären.



und formell vollendeten Gesetze nöthig hätten; und jeden Falles ist er nicht so wesentlich, dass wenigstens in der constitutionellen Monarchie gegen das richtige Princip der Volksvertretung gehandelt werden sollte.

Steht nun auf diese Weise fest, einer Seits dass eine Initiative in Gesetzgebungssachen weder in allen Staatsarten, welche eine Volksvertretung zulassen, grundsätzlich an der Stelle ist, noch da, wo sie gewährt sein mag, besonders guten Erfolg verspricht; auf der andern Seite aber, dass eine solche Initiative, mögen im übrigen ihre Eigenschaften sein welche sie wollen, in gewissen Staatsformen nicht entbehrt werden kann: so sind Regeln über eine möglichst zuträgliche formelle Behandlung immerhin ein Bedürfniss, und ihre Aufstellung wird Aufgabe für die Theorie.

Darüber kann nicht wohl ein Zweifel sein, dass eine nützliche Anwendung der Initiative durch die Erfüllung einer dreifachen Forderung bedingt ist. Erstens, durch eine Sorge dafür, dass der ständische Anstoss zu einem neuen Gesetze immer einem wirklichen Bedürfnisse entspricht, also weder Ueberflüssiges oder gar Schädliches in Bewegung bringt, noch Nothwendiges ruhen lässt. Zweitens, durch eine richtige Bestellung und Thätigkeit der zur Bearbeitung bestimmten ständischen Organe. Drittens endlich, durch eine Ausarbeitung des einzelnen Entwurfes bis zu derselben formellen und sachlichen Vollendung, welche ihm von Regierungsbehörden zu Theile geworden wären, wenn solchen die Arbeit obgelegen hätte. — Die richtigsten Mittel zur Erfüllung dieser Bedingungen scheinen nun aber folgende zu sein.

Eine rechtzeitige aber auch nur rechtzeitige Ingangsetzung des ständischen Gesetzgebungsrechtes hängt wohl davon ab, dass einer Seits Jeder, welcher sich für ein neues Gesetz interessirt und von der Nothwendigkeit eines solchen überzeugt ist, einen Antrag darauf stellen kann, anderer Seits aber eine mit der ganzen Sachlage genugsam bekannte Gewalt einer unnöthigen oder gar positiv schädlichen Thätigkeit gleich von vorne herein entgegenzutreten berechtigt ist. Jene Anregung findet nun statt, wenn nicht nur jedes Mitglied der Versammlung einen, nach Belieben weiter ausgeführten, Antrag stellen kann, sondern auch sowohl die Gesetzgebungscommission aus eigenem Antriebe Vorschläge machen, als auch die Versammlung selbst einen Beschluss zur Bearbeitung fassen oder wenigstens einen Auftrag zur Berichterstattung über die Zweckmässigkeit einer solchen geben kann. Letzteres mag denn bei jeder, auch nur gelegentlichen, Veranlassung geschehen, so namentlich beim Einlaufe von Petitionen. Die Verhinderung ungeeigneter Thätigkeit aber kann dadurch sehr einfach bewerkstelligt werden, wenn es immer eines Beschlusses der Versammlung bedarf, um die Commission zu einer gesetzgeberischen Arbeit zu ermächtigen. Bei einem von einem einzelnen Mitgliede ausgehenden Antrage versteht sich dieses von selbst, da nur die Versammlung ihn an die Commission zur

weiteren Beachtung und Berichterstattung verweisen kann; aber auch bei einer in der Commission entstandenen Absicht ist eine Anzeige derselben und eine Genehmigung der Versammlung an der Stelle, damit nicht eine schliesslich doch zu keinem Ergebnisse führende Arbeit mit Zeitverlust und vielleicht Zurücksetzung anderer nöthigerer Aufträge unternommen werde, überhaupt keine Thätigkeit bei den Organen der Versammlung ohne deren Vorwissen und gegen ihren Willen stattfinde.

Was nun aber die zweckmässige Bestellung und Thätigkeit der zu gesetzgeberischen Arbeiten bestimmten ständischen Organe betrifft, so ist einleuchtend, dass auch bei einer aus der Initiative der Volksvertretung hervorgegangenen Arbeit nur zwei Factoren thätig sein können, nämlich eine Commission und die volle Versammlung selbst. In Betreff der letzteren sind besondere Massregeln weder nothwendig noch auch nur denkbar; ihre Verhandlungsweise und Beschlussberechtigung ist ganz dieselbe, ob der ihr vorgelegte Gesetzesentwurf von der Regierung ausgegangen, oder durch ihre eigene vorläufige Billigung des Gedankens entstanden ist. Dagegen ist hinsichtlich der Commission zweierlei zu bemerken. Zunächst erscheinen die oben ausgeführten Gründe, welche eine eigene Commission für jedes einzelne von der Regierung übergebene Gesetz räthlich erscheinen liessen, für eine mit dem Rechte der Initiative versehene Versammlung nicht massgebend. Vielmehr wird hier ein stehender Ausschuss für die Gesetzgebung, freilich ausschliesslich für die Rechtsgesetzgebung, nothwendig. Theils erfordert solches die Zeitersparniss, theils und hauptsächlich aber die Sorge für eine Uebersicht über die möglicherweise vorliegenden verschiedenen und verschiedenartigen Anträge, Auflagen der Versammlung und begonnenen Arbeiten. Zweitens aber erscheint es zweckmässig, den Urheber eines Antrages auf ein Gesetz dem Ausschusse als ausserordentliches Mitglied für die bestimmte Frage beizugeben. Theils ist es billig und nützlich, dass er seinen Gedanken selbst vertrete; theils wird er nicht selten Vorarbeiten gemacht haben, welche das Geschäfte der Commission bedeutend abzukürzen und zu erleichtern im Stande sind.

Die Herstellung einer genügenden Ausarbeitung, endlich, ist selbstredend nur auf die Weise zu erlangen, wenn einer Seits der zur Vornahme derselben bestimmten Commission alle Aufträge, aber auch alle Mittel, gegeben werden, welche einer von der Regierung bestellten Gesetzgebungscommission zugetheilt werden mussten (s. oben, § 14), anderer Seits aber die volle Versammlung die Rolle des prüfenden und schliesslich feststellenden Staatsrathes, beziehungsweise Staatsministeriums, übernimmt. Die Commission muss also dieselbe Sammlung des Stoffes unternehmen, denselben Geschäftsgang einhalten, dieselbe Art von Arbeit mit Motiven u. s. w. liefern; es kann ferner eben so wohl von einer Veröffentlichung ihrer Arbeit zur

Hervorrufung einer Kritik aussen stehender Sachverständiger die Rede sein. Die Versamlung aber hat sich die Selbstbeschränkung aufzulegen, nur oder doch wenigstens vorzugsweise die allgemeinen Gesichtspunkte zum Gegenstande ihrer Berathung und Beschlussfassung zu machen. Unglücklicherweise sind diese beiden Forderungen leichter zu stellen als zur Erfüllung zu bringen. Für die Commission wird es leicht an der erforderlichen Zeit zu gründlichen Vorarbeiten und pünktlicher Erwägung aller Einzelnheiten fehlen. Die Mitglieder sind von ihren sonstigen Pflichten als Volksvertreter vielfach in Anspruch genommen, und die Dauer der Landtage mag zu kurz sein zur Bearbeitung wenigstens umfassender Gesetze. Hier bleibt also kaum etwas anderes übrig, als Gestattung eines Zusammentrittes auch in der Zwischenzeit zwischen zwei Landtagen, was wieder, in kleineren Staaten wenigstens, Schwierigkeiten in dem Kostenpunkte finden kann. Ein äusseres Mittel zur Sicherung einer richtigen Haltung der Versammlung selbst giebt es aber gar nicht. Alles bleibt ihrem Tacte im Ganzen und dem guten Willen so wie der Einsicht eines jeden einzelnen Mitgliedes überlassen. Wenn sich aber die Versammlung hinreissen lässt, in alle Einzelnheiten einzutreten, und wenn sie auf improvisirte Anträge der einzelnen Redner Beschlüsse fasst, so ist die grösste Gefahr, dass die Oekonomie des Gesetzes zerstört, ihm eine Reihe von Unüberlegtheiten und von Widersprüchen aufgedrungen wird.

Dieser letztere, unheilbare, Uebelstand lässt denn freilich den Gebrauch der Initiative von Seiten einer Volksvertretung, auch wenn zunächst nur die Formen der Anwendung in Betrachtung stehen, als höchst bedenklich erscheinen, und man kann nur in der Ansicht bestärkt werden, dass, wenn nicht die Art der Staatsverfassung unbedingt eine solche Thätigkeit erfordert, (wie diess in einer repräsentativen Demokratie oder bei einer folgerichtig durchgeführten Gewaltentheilung der Fall sein mag,) eine regelmässige Verzichtleistung auf das Recht sehr zu rathen ist, und dass selbst eine unbedingte verfassungsmässige Versagung desselben keineswegs als ein Unglück oder ein Unrecht angesehen werden darf.

Dritte Abtheilung.

Das Verfahren bei Abfassung von Gesetzen.

I. Die Vorbereitung.

§ 17.

4. Sammlung der bestehenden Rechtsnormen.

Eine grosse Geistesbegabung des Gesetzgebers ist allerdings die erste und unerlässlichste Bedingung des Gelingens seines Werkes. Dasselbe verlangt klaren Verstand in der Auffassung des Zweckes; Scharfsinn in der Auffindung, Menschenkenntniss zur Beurtheilung der Wirkung der Mittel; beherrschende Uebersicht zur Herausziehung der leitenden Grundsätze; richtiges Denken in Entwicklung des Systemes und der Einzelnbestimmungen. — Allein selbst die glänzendsten Anlagen sichern allein noch keineswegs einen vollständigen Erfolg. Der Gesetzgeber bedarf nicht minder noch ausgedehnter positiver Kenntnisse. Und zwar ist ihm dreierlei unentbehrlich.

Zunächst eine vollständige Kenntniss des bestehenden Rechtes; und diess zwar in doppelter Richtung. Einmal nämlich muss er bekannt sein mit dem Texte der Rechtsnormen, da sich die neuen Gesetze wesentlich an diese anzuschliessen haben. Zweitens ist eine Beherrschung des ganzen Rechtssystemes erforderlich zur Kenntniss des Geistes der Rechtsordnung, zur Auffindung der etwa vorhandenen Mängel und zur Beurtheilung der Folgen neuer Bestimmungen.

Sodann muss der Gesetzgeber die Zustände und Forderungen des wirklichen Lebens kennen; also die thatsächlichen Wirkungen des bestehenden Rechtes und die Bedürfnisse von Aenderungen und neuen Satzungen. Er soll ja nicht für willkürlich ersonnene Verhältnisse ein Recht finden, sondern das wirkliche Leben nach dessen Bedürfnissen ordnen.

Endlich kann er unmöglich der Ansicht sein, dass ihn der eigene Geist alle Möglichkeiten der rechtlichen Ordnung einer vorliegenden Frage

auffinden lassen werde. Bekanntschaft mit den Gesetzen anderer Länder und den Gedanken anderer Sachverständigen kann nur beitragen zur Auffindung der richtigen Bestimmung.

Die Erwerbung dieser Kenntnisse setzt nun aber mannchfache Mittel voraus, deren Erreichung dem einzelnen mit Gesetzgebungsarbeiten beauftragten Bürger gar nicht möglich ist, oder deren immer wieder erneuerte Beschaffung durch die Einzelnen eine offenbare Verschwendung von Kräften wäre. Es ist somit Sache des Staates, diese Mittel herbeizuschaffen, wo sie nicht etwa zufällig durch eine Privatthätigkeit bereits bestehen und nach Bedürfniss zugänglich sind. Als nothwendig erscheinen aber: eine vollständige Sammlung der im Staate bestehenden Rechtsnormen; eine wissenschaftliche Bearbeitung des gesammten Rechtssystemes; eine jeder wichtigeren Handlung der Gesetzgebung vorausgehende Erkundung der einschlägigen Thatsachen; endlich Bekanntmachung mit anderwärts bestehenden Gesetzen und Ansichten.

Als Grundlage aller Vorbereitung des Gesetzgebers ist unzweifelhaft die vollständige Sammlung der bestehenden Rechtsnormen zu betrachten. Nur bei genauer Kenntniss des itzt vorliegenden Rechtszustandes kann Verbesserung, Weiterbildung und Aufhebung mit Sicherheit vor sich gehen, Folgewidrigkeit und Unklarheit durch Uebersehen vermieden werden. Die Beischaffung dieses Stoffes ist allerdings nur eine Aufgabe des Fleisses und gewöhnlicher Logik; dennoch ist sie keineswegs so leicht zu bewerkstelligen.

Vor Allem leuchtet ein, dass es sich hier von einer doppelten Thätigkeit handelt; von einer allgemeinen und umfassenden, und von einer besonderen und gegenständlich beschränkten. Die einzelne Handlung des Gesetzgebers erfordert zunächst nur eine Sammlung des auf seine bestimmte Aufgabe sich beziehenden Materiales. Allein diese Sammlung kann mit Zuverlässigkeit nur gemacht werden, wenn die gesammten bestehenden Rechtsnormen aufgesucht und nach irgend einem passenden Grundsatze geordnet sind. Ohne eine solche umfassende Arbeit wäre die Zusammensuchung des Besonderen in jedem einzelnen Falle eben so beschwerlich als unsicher. Ausserdem kann es sich gar wohl begeben, dass der Gesetzgeber, selbst bei einer sehr fleissigen Vorarbeit, doch auch noch auf entferntere Punkte geleitet wird, welche ihm auch zur Hand liegen müssen. Nothwendig ist daher erstens: eine vollständige Sammlung sämmtlicher im Staate gültiger Rechtsnormen; und zweitens: eine Zusammenstellung der besonders einschlägigen Normen bei jeder einzelnen Aufgabe der Gesetzgebung.

Die vollständige Sammlung ist selbstredend das wichtigere und das schwierigere Unternehmen; ihr Gelingen ist die Bedingung der zunächst

anwendbaren Einzelnzusammenstellungen. Die Beachtung nachstehender Grundsätze wird einen günstigen Erfolg sichern.

Vorerst ist einleuchtend, dass eine blosse Sammlung der Gesetze dem Zwecke keineswegs entsprechen würde. Die gewünschte Vollständigkeit des Rechtsstoffes liegt erst dann vor, wenn ausser den vom Staate selbst ausgehenden Rechtsnormen auch noch die den übrigen Rechtsquellen entsprungenen, ergänzenden oder abändernden, Sätze gesammelt sind. Es müssen somit, wenn auch nicht gerade formell vereinigt zu Einer Sammlung, ausser den Gesetzen die Gewohnheitsrechte, die autonomischen Bestimmungen und die gerichtlichen Urtheile, so weit sie einen Gerichtsgebrauch bilden, zusammengebracht werden.

Eine zweite Bedingung der Vollständigkeit ist die Aufnahme auch der itzt nicht mehr gültigen Rechtssätze. Eine Ausscheidung der früher gültigen, entweder ausdrücklich aufgehobenen oder in Abgang gekommenen, Normen wäre schon desshalb bedenklich, weil das subjective Urtheil des Sammelnden irrig sein, eine solche alte Regel doch noch irgendwie gültiges Recht sein kann. Sodann aber ist die ganze Reihenfolge, auch wenn wirklich nur die jüngste Bestimmung gilt, gar nicht selten von grösserer Wichtigkeit für den Gesetzgeber, weil sie allein das Mittel giebt, den Entwicklungsgang eines Rechtsgedankens zu verfolgen, und namentlich vor der Wiederholung bereits versuchter, aber fehlgeschlagener und daher später wieder zurückgenommener, Massregeln warnen kann. Endlich mag ja selbst das richtige Verständniss der gültigen Norm durch die Zusammenhaltung mit der früheren bedingt sein. Gegen solche Vortheile und Nothwendigkeiten kommen die Unbequemlichkeiten des grösseren Umfanges der Sammlungen und der Nothwendigkeit einer Nachforschung nach der jüngsten Norm nicht in Betracht. Ob vielleicht ausnahmsweise bei der einen oder der andern Gattung Beschränkungen stattfinden können, mag unten beim Einzelnen untersucht werden.

Drittens muss, selbstredend, dafür gesorgt sein, dass die Sammlungen der verschiedenen Rechtsnormen auch regelmässig fortgeführt werden. Nicht bloss in der nächsten Zeit nach Beendigung der Sammlungen, sondern auch in jedem beliebigen künftigen Augenblicke soll der Gesetzgeber sicheren Zugang haben zu dem ganzen vorhandenen Rechtsstoffe. Da nun aber dieser rein abgeschlossen und im Stillstand ist, so würde bald wieder Unvollständigkeit oder wenigstens Ungewissheit eintreten, wenn nicht die, verhältnissmässig sehr leichte, Mühe genommen würde, alle neuen Normen alsbald auf verständige Weise anzureihen.

Viertens ist es nicht wünschenswerth, dass den Sammlungen der Rechtsnormen auch noch anderweitige öffentliche Anordnungen beigemischt werden. Es erschwert solches Fremdartiges den Gebrauch der Sammlungen

in mehr als Einer Beziehung. Es sind also, wo weitere Zusammenstellungen ebenfalls nöthig erscheinen, wenigstens scharf geschiedene Abtheilungen, wo nicht ganz getrennte Einrichtungen anzuordnen.

Endlich macht es das Bedürfniss grosser Zuverlässigkeit sehr wünschenswerth, dass der Staat die Anlegung der Rechtssammlungen selbst veranstalten und sie durch eigens dazu bestellte Beamte ausführen lasse. Ihm stehen die Quellen wo nicht allein, doch vorzugsweise offen; er hat auf die Kostspieligkeit und Beschwerlichkeit der Ausführung des besten Planes keine Rücksicht zu nehmen; und er kann auch bei dem Wechsel der Arbeiter für gleichmässige Fortführung und Beendigung sorgen. Jeden Falles ist, wenn ein tüchtiger Privatunternehmer das Bedürfniss zu befriedigen verspricht, demselben aller Vorschub zu leisten, so dass ihm die Auffindung des Stoffes gelingt, und er in einem billigen Gewinne Grund zur Vollendung findet.

Werden nun diese Sätze angewendet auf die einzelnen Arten von Rechtsnormen, so findet sich glücklicherweise, dass ihre Einhaltung den geringsten Anstand findet gerade bei der wichtigsten Gattung, nämlich bei den Gesetzen. — Was hier nämlich zunächst die älteren Gesetze betrifft, d. h. sämmtliche bis zu dem Beginne der Sammlung erlassene, so hat ihre Auffindung und Sammlung an sich kaum eine Schwierigkeit. Veröffentlichung liegt schon in ihrem Zwecke; und wenn auch nicht selten in früherer Zeit dieselbe auf eine unzweckmässige Weise besorgt worden ist, so ist doch Vollständigkeit zur Benützung der passenden Archive u. s. w. leicht zu erreichen. Die oben angeführten Gründe sprechen für ein Zurückgehen auf die frühesten Zeiten des Staates; so wie sie denn auch eine Ordnung der Zeitfolge nach und einen diplomatisch getreuen Abdruck fordern. Ob eine Trennung der Sammlung in Unterabtheilungen nach den verschiedenen Seiten des Rechtslebens möglich ist, muss im einzelnen Falle die Beschaffenheit der Urkunden entscheiden. Wo Verschiedenes, z. B. bürgerliches und Strafrecht, in denselben alten Gesetzen vereinigt ist, ist das Vereinigtlassen naturgemässer; abgetheilte Inhaltsverzeichnisse mögen nachhelfen. Fast die einzige Schwierigkeit machen die Verordnungen. Die ausführliche Aufnahme solcher, welche bloss wiederholt Ausführung befehlen, ohne irgend etwas Eigenes und Neues zu geben, wäre nicht nur überflüssig, sondern störend. Es genügt daher, die ein Rechtsgesetz betreffenden Verordnungen dann aufzuführen, wenn sie irgend etwas Neues enthalten, von blossen Wiederholungen, Einschärfungen u. s. w. aber nur das Vorhandensein anzumerken, damit wenigstens die jeweilige Richtung der Staatsgewalt daraus erhelle. Die Unternehmung einer solchen Gesetzessammlung geht zwar nicht über die Kräfte von Privatpersonen [1]); allein sie ist doch besser in den Händen

1) Diess beweisen z. B. die so höchst umfassenden Gesetzessammlungen von Reyscher, Döllinger, Kropatscheck u. s. w.

des Staates. — Noch weniger Zweifel können bestehen über die Art der fortdauernden Ansammlung der neuen Gesetze. Diese lässt sich nämlich auf das einfachste und zweckmässigste verbinden mit der Bekanntmachung derselben. Seitdem die französische verfassunggebende Versammlung ihr Gesetzblatt stiftete, hat sich allmälig über fast alle gesittigte Völker die Verkündigung der Gesetze und sonstigen Regierungs-Anordnungen durch eigene Zeitungen verbreitet. Nun, eben diese Blätter können denn zu regelmässig fortlaufenden Sammlungen auf das leichteste eingerichtet werden. Mit kleinen Nachhülfen, wie z. B. zeitweisen Inhaltsverzeichnissen, lassen sie wenig zu wünschen übrig; freilich unter der Bedingung, dass dieses Gesetzblatt nicht auch zu andern Zwecken missbraucht werde[1]). Keiner Erläuterung bedarf es übrigens jeden Falles, dass nur der Staat die Herausgabe eines solchen Blattes besorgen kann; ein Abdruck seines Inhaltes mag jedoch Jedem gestattet sein, da alle Art von Verbreitung nur erwünscht ist.

Schon schwieriger ist die Auffindung und Sammlung der autonomischen Bestimmungen. Obgleich es nämlich in dem Begriffe dieser aus dem Willen von Privaten hervorgehenden Rechtsnormen liegt, dass sie, weil auch für Dritte verbindlich und vom Staate im Nothfalle vollstreckbar, diesem mitgetheilt und von ihm bekannt gemacht werden sollten, so ist diess doch in früherer Zeit sehr wenig beobachtet worden. Manche Feststellungen dieser Art sind nicht einmal förmlich abgefasst. Demnach wird denn allerdings eine vollständige Sammlung der älteren Bestimmungen nur mit Mühe durch Nachforschungen bei den einzelnen Berechtigten zu Stande gebracht und schwer für deren Vollständigkeit eingestanden werden können; es müsste denn der Staat — wozu er sicher berechtigt wäre — durch ein Gesetz zur Ueberreichung aller auf Autonomie ruhenden Bestimmungen bei Strafe der Nichtigkeit auffordern. Weit leichter natürlich ist diese Vollständigkeit zu erreichen bei den späteren Feststellungen, so wie für alle erst künftig zu erlassenden. Itzt ist wohl der Grundsatz der Mittheilung

1) Man wolle die Frage, wie die Gesetzblätter einzurichten sind, nicht unter der Beachtung des Staatsmannes finden. Eine verkehrte Anordnung derselben zerstört leicht den grössten Theil ihres Nutzens. Dieselben können und sollen einen doppelten Zweck erreichen, den der amtlichen Bekanntmachung neuer Gesetze, und den einer leidlich bequemen Sammlung derselben. Allein häufig wird hiermit auch noch die dritte Absicht verbunden, die Regierungsneuigkeiten, z. B. Aemterübertragungen, Ordensverleihungen u. s. w., mitzutheilen; und diess ist denn zu viel. Während solche Bekanntmachungen schon an sich weit besser ihren Platz im amtlichen Theile eines politischen Blattes finden würden, schwellen sie noch überdiess das Gesetzblatt zu einer unhandbaren Masse auf. Wenn hier nicht richtiges Mass gehalten wird, so ist es wenigstens für den Behuf der allmäligen Ansammlung der neuen Gesetze besser, die englische und nordamerikanische Sitte nachzuahmen, und die sämmtlichen Gesetze eines Jahres (einer Sitzung der Kammern) am Schlusse desselben in einem eigenen Hefte zusammendrucken. Allerdings wird dadurch die Mittheilung der zuerst beschlossenen ungebührlich verzögert; allein es ist doch möglich, das Vorhandene zu übersehen. Mit gerechtem Bedauern denkt man bei dem Anblicke der endlosen Bändereihe des Regierungsblattes selbst kleiner Staaten an die Raum- und Zeitverlegenheit, welche erst künftigen Geschlechtern droht bei gleichmässigem Fortrollen der Papierlawine.

an den Staat und der Bekanntmachung durch denselben überall geltend und von seiner Einhaltung die Gültigkeit abhängig gemacht. Hier ergiebt sich also das Wünschenswerthe von selbst; und es mag nur noch die Bemerkung beigefügt sein, dass die älteren Erzeugnisse der Autonomie am zweckmässigsten in einer eigenen Abtheilung der Gesetzessammlung zusammengefasst werden.

Bei der Sammlung der gerichtlichen Urtheile ist, wenn nicht Unausführbares verlangt oder Unbrauchbares geleistet werden soll, Zweck und Gränze der Möglichkeit sehr bestimmt im Auge zu behalten. — Mit dem Zwecke verhält es sich folgendermassen: Unentbehrlich für den Gesetzgeber ist eine Kenntniss der gerichtlichen Urtheile insoweit, als dieselben Lücken im Rechte durch neue Sätze ausfüllen. Von zwar minderer, aber doch immer noch in Anschlag zu bringender Bedeutung ist für ihn die Kenntniss der Auslegung zweifelhafter Gesetze und selbst der etwaigen Ueberschreitungen der befugten richterlichen Gewalt. Ganz nutzlos für ihn ist die einfache Anwendung unzweifelhafter Rechtssätze auf einzelne Thatsachen. Dabei ist natürlich wieder ein grosser Unterschied in der Wichtigkeit der Entscheidungen, je nachdem das Gericht für den ganzen Umfang des Staates, oder nur für einen Bezirk das Recht bestimmt. — Was nun aber die Ausführbarkeit betrifft, so mag zwar etwa in einem Staate, in welchem nur wenige grosse Gerichte bestehen, die wenigstens thatsächlich sogleich in letzter Instanz sprechen, eine Aufzeichnung und Sammlung aller gerichtlichen Urtheile vorgenommen werden und zu rechtlichen Zwecken dienen [1]; allein unausführbar und, wegen völliger Unbrauchbarkeit, widersinnig wäre ein solches Unternehmen bei jenen Organisationen der Gerichte, wo von sehr zahlreichen örtlichen und Bezirks-Gerichten durch verschiedene Instanzen zu wenigeren höheren, endlich zu einem höchsten Gerichte aufgestiegen wird. Schon die Bearbeitung aller einzelnen Entscheidungen zu solchem Zwecke würde die Zeit der vielbeschäftigten und schwach besetzten Untergerichte auf unerträgliche Weise verschlingen. Sodann würde der Druck eines solchen unübersehbaren Stoffes nicht zu erschwingende Summen kosten; ja selbst die blosse Aufbewahrung in Urschrift grosse Verlegenheiten

1) Wie diess z. B. in England der Fall ist, wo allerdings bei jedem Gerichtshofe die Aufzeichnungen der Urtheile, die „records" bis in die ältesten Zeiten hinaufgehen und sämmtlich verwahrt werden. Im Uebrigen ist selbst hier eine solche allgemeine Aufzeichnung und Bewahrung nichts weniger als leicht zu beschaffen, noch der Gebrauch einfach. In erster Beziehung mag die eine Bemerkung genügen, dass nur in den ersten 40 Jahren des 19. Jhdts. vom Parliamente für Untersuchung und Ordnung der Records gegen 900,000 £ St. verwilligt wurden, abgesehen von den Kosten einer ganz neuen Einrichtung, zu welcher man sich nun erst entschloss. Von der Benützbarkeit aber mag die Thatsache Zeugniss geben, dass allein die Records der Common Pleas itzt eine Pergamentrolle von 9 Zoll Breite und mehr als 1200 englischen Meilen Länge ausmachen, und dass das, offenbar sehr nöthige, Register über sämmtliche Records vor Ablauf eines Jahrhunderts nicht beendigt sein wird. S. Political Dictionary. Lond., 1847, Bd. II, S. 615 fg.



bringen. Endlich wäre an eine ernsthafte Durcharbeitung aller dieser unzähligen Richtersprüche zu gesetzgeberischen Zwecken gar nicht zu denken. Nothwendig muss daher eine Beschränkung auf das wirkliche Bedürfniss und auf das möglicherweise Benützbare eintreten. Da nun eine Privatarbeit weder hinsichtlich der richtigen Auswahl, noch in Beziehung auf Bestehen und regelmässige Fortsetzung die nöthige Sicherheit darbietet [1]), so bleibt wohl kaum ein anderes Mittel, als die höheren Gerichte selbst zu veranlassen, diejenigen Urtheile regelmässig auszuwählen, welche ihrem Bewusstsein nach nicht bloss Thatsachen unter unzweifelhaftes Recht stellten, sondern wirklich einen neuen Rechtssatz befugter Weise begründeten, und diese Sammlung von Zeit zu Zeit zur Aufbewahrung und, in zweckmässiger Weise, zur Bekanntmachung an die Regierung einzusenden. Bei der erstmaligen Auswahl mag es dann ihnen selbst überlassen bleiben, nach Bedürfniss auch auf die früheren Entscheidungen zurückzugehen [2]). Dass neben diesen amtlichen Sammlungen etwa sich bildende Privatarbeiten unbenommen bleiben, bedarf nicht erst der Bemerkung.

Die übelste Aufgabe von allen endlich ist die Sammlung der im Staate bestehenden, sowohl allgemeinen als besonderen, Gewohnheitsrechte; und doch kann auch sie nicht entbehrt werden. Ist auch allerdings die Bedeutung des Volksrechtes für die Gesammt-Rechtsordnung in den einzelnen Staaten eine sehr verschiedene, so fehlt es doch nirgends ganz an

1) Es sollen hier keineswegs die anderweitigen Verdienste so mancher Privatsammlung von gerichtlichen Erkenntnissen in der französischen, deutschen und noch mancher anderen juristischen Literatur verkannt werden. Allein dass sie für die Zwecke des Gesetzgebers eingerichtet seien, wird Niemand behaupten. Ebenso kann man nicht etwa die zahlreichen englischen und amerikanischen Sammlungen von gerichtlichen Urtheilen als Widerlegung anführen. Abgesehen davon, dass über deren Mangelhaftigkeit allerdings vielfach geklagt wird; so ist hier der Fall ein ganz anderer. Da die Gerichte jener Staaten an die precedents gebunden sind, ja überhaupt das bürgerliche Recht fast ganz nur in den Richtersprüchen beruht, so ist von einer willkürlichen Auswahl von Seiten der Herausgeber gar keine Rede. Und weil eine regelmässige Mittheilung der Urtheile unentbehrliches Bedürfniss für jeden Rechtsgelehrten ist, so sind auch zufällige Lücken nicht im Mindesten zu fürchten.

2) Mit besonderer Ausführlichkeit hat Bentham die Verpflichtung der Gerichte zur Einsendung aller Fälle der zweifelhaften Auslegung eines Gesetzes besprochen, und mit übergrosser Genauigkeit den einzuhaltenden Geschäftsgang vorgezeichnet. Er geht soweit, daraus eine eigene Abtheilung der amtlichen Thätigkeit der Gerichte zu machen, die von ihm so genannte „Judges'-Contested-Interpretation-Reporting-Function." S. Works Bd. IX, S. 502 fg. Es ist hier nicht der Ort, den Vorschlag zu besprechen, diese Auslegungen der Richter in bestimmtem Geschäftsgange und, unter Voraussetzungen, mit Nothwendigkeit in Gesetze zu verwandeln, (s. hierüber unten;) allein anerkannt muss werden, dass es für die Verbesserung der Gesetzgebung und namentlich für die Vorbereitung grosser Gesetzgebungsarbeiten von entschiedenem Werthe ist, die Fälle zu kennen, in welchen eine Gesetzesstelle sich erfahrungsgemäss als wirklich zweifelhaft herausgestellt und zunächst nur durch Gerichtsentscheidung einen bestimmten Inhalt bekommen hat. Damit ist denn freilich auch gesagt, dass nicht schon (nach Bentham's Ansicht) diejenigen Fälle einzuberichten sind, in welchen eine der Parteien ein Gesetz auf eine vom Richter nicht zu billigende Weise auslegen will; sondern nur solche, wo ein höheres Gericht selbst die Zweifelhaftigkeit anerkennt. Müssten doch sonst auch die unsinnigsten und unverschämtesten Zungendreschereien und Scheingründe ernsthaft behandelt werden!

Bestimmungen aus dieser Rechtsquelle; und wenn gleich die Häufigkeit neuer Bildungen dieser Art im umgekehrten Verhältnisse steht zu der Thätigkeit der Gesetzgebung, so ist doch ein völliger Abschluss derselben nie zu erwarten. Eine Sammlung und Zusammenstellung der Gewohnheitsrechte ist somit überall nöthig für den Gesetzgeber. Die Schwierigkeit der Zustandebringung liegt aber in dem Wesen des Volksrechtes selbst, welches nicht an bestimmten Stellen formulirt niedergelegt ist, und über dessen räumlichen Wirkungskreis leicht Zweifel sein können. Weniger als irgendwo ist hier sicherer Verlass auf Privatarbeiten; und auch ein Staatsunternehmen verspricht ein zuverlässiges und vollständiges Ergebniss nur bei genauer Vorbereitung und fortgesetzter Thätigkeit. Als das beste, wo nicht als das einzige, Mittel, zu Erreichung des Zieles erscheint nämlich eine Zerlegung der Arbeit in zwei Stufenfolgen. Zunächst muss an alle Gerichte, namentlich auch an die dem Leben am nächsten stehenden Untergerichte, die Aufforderung ergehen, die in ihrem Sprengel bestehenden Gewohnheitsrechte zu verzeichnen und einzusenden. Auf dieser Grundlage sind sodann, zweitens, theils allgemeine Fragen wiederum für alle Gerichte, theils besondere Nachforschungen bei einzelnen Behörden, deren Angaben vorzugsweise eine Berichtigung oder Ausdehnung zu bedürfen scheinen, zu entwerfen, und so allmälig Dasein und Umfang aller im Staate giltigen Gewohnheiten zu erheben. Um aber auch die Fortführung der Sammlung sicher zu stellen, muss ein für allemal für die Gerichte die Pflicht gesetzt sein, neue ihnen bekannt werdende Gewohnheitsrechte möglichst genau festzustellen und das Ergebniss an die Regierung zu berichten. — Ob die auf solche Weise entstehende Sammlung und ihre Fortführung einer allgemeinen Rechtssammlung als eine besondere Abtheilung einverleibt, oder ob sie besonders gehalten werden will, ist an sich gleichgiltig; doch scheint jenes das bequemere zu sein.

Nur wenig ist zu bemerken über die besondere Zusammenstellung der auf eine bestimmte in Aussicht stehende Arbeit des Gesetzgebers sich beziehenden Rechtsnormen. Sie wird natürlich nur unternommen, wenn schon eine scharf umgränzte Absicht zu einer gesetzgeberischen Thätigkeit vorliegt, und kann dann vom Staate irgend einem leidlich verständigen Rechtsgelehrten aufgetragen werden. Die Zustandebringung ist ja bis zu bloss mechanischer Thätigkeit erleichtert durch eine vollständige allgemeine Sammlung, und es sind Pünktlichkeit und Fleiss die einzigen Erfordernisse zu einer befriedigenden Leistung. Von selbst versteht sich übrigens, dass nicht bloss die Gesetze und Gewohnheitsrechte, sondern auch die massgebenden richterlichen Entscheidungen beizubringen sind. Die Form und Anlage mag sich je nach den Bedürfnissen des einzelnen Falles richten; am bequemsten wird in der Regel sein, wenn neben einer der Zeitordnung

folgenden, aber jede einzelne Art von Rechtsnorm getrennt haltenden Zusammenstellung, noch ein zweite systematisch ordnende gegeben wird [1]).

§ 18.

2. Vollständige wissenschaftliche Bearbeitung des bestehenden Rechtes.

Als zweite Hälfte der Rechtskenntnisse des Gesetzgebers ist eine geistige Durchdringung und Beherrschung der Rechtsordnung, als Mittel hierzu aber das Vorhandensein einer wissenschaftlichen Bearbeitung dieses Systemes verlangt worden.

Ueber die Zweckmässigkeit und Nothwendigkeit des Mittels kann ein Zweifel nicht obwalten. Eine solche Bearbeitung ist es ja, welche die zerstreuten Gesetze und Gewohnheiten sammelt, das Aufgehobene beseitigt, Autonomie und Gerichtsgebrauch beizieht, subsidiarisches Recht, wo ein solches besteht, gehörigen Ortes eintreten lässt, und nun einer Seits die leitenden Grundsätze feststellt, anderer Seits die Folgerungen entwickelt, überall kunstgerecht auslegend, Lücken und Widersprüche aufdeckend, Meinungsverschiedenheiten der Gelehrten und Richter mittheilend. Erst in solchem Systeme sieht man den ganzen Rechtszustand in allen seinen Verzweigungen, mit seinen Verdiensten und Fehlern; nun erst kann man beurtheilen, wo schon das bestehende Recht (auch ohne Annahme weiterer Bedürfnisse des thatsächlichen Lebens) Nachhülfe, Ausfüllung und Entscheidung verlangt; und nur bei solcher Uebersicht sind auch die mittelbaren und entfernteren Folgen einer beabsichtigten Rechtsänderung mit einiger Sicherheit und Vollständigkeit zu überblicken. Am erspriesslichsten ist natürlich eine Darstellung des gesammten im Staate geltenden Rechtes, weil dasselbe vielfach in einander greift auch in seinen anscheinend verschiedenartigen Theilen; allein in Ermanglung eines solchen umfassenden Werkes, welches fast die Kräfte Eines Mannes übersteigt, leisten auch schon grosse Abtheilungen gute Dienste, so z. B. eigene Systeme des Privat-Rechtes, des Straf-Rechtes, des gerichtlichen Verfahrens.

In der Regel fehlt es nun allerdings in einem gebildeten Staate auch ohne Zuthun der Regierung nicht an Schriften solcher Art. Haben sie doch noch gar manche andere Verwendung. Allein wenn es zufällig daran gebrechen sollte, so ist es allerdings Aufgabe des Staates die Entwerfung eines tüchtigen Werkes als Vorbereitung seiner Gesetzgebungsarbeiten zu bewerkstelligen. Er kann, namentlich bei freieren Einrichtungen, unmöglich

1) Vgl. Symonds, The mechaniks of law making, S. 158 fg. Wenn dieser Schriftsteller auch die sämmtlichen Petitionen, welche etwa in Betreff des fraglichen Gegenstandes früher eingekommen sein möchten, aufgeführt wissen will: so räumt er dieser Art von Meinungsäusserungen eine grössere Bedeutung ein, als sie verdienen.

darauf rechnen, dass Alle, welche berufen sind, an der Gesetzgebung Antheil zu nehmen, auch ohne eine solche Hülfe das ganze Rechtssystem bis zu vollständiger Beherrschung durchdringen werden.

Das zur Erlangung des Gewünschten dienliche Mittel liegt zur Hand. Da eine Arbeit dieser Art eine sehr schwierige ist, und ausser grosser Beharrlichkeit auch seltene Kenntnisse und Gaben verlangt: so kann sie nicht ohne Weiteres als ein amtliches Geschäft aufgetragen werden. Selbst sämmtliche Fähigkeiten bei dem Beauftragten angenommen, (was eine sehr glückliche Hand in der Wahl beweisen würde,) ist irgend eine Sicherheit für den guten und ausdauernden Willen bei einem äusserlich damit Beauftragten gar nicht vorhanden. Schwierige Geisteswerke werden selten gut auf Befehl geliefert. Es bleibt dem Staate also nur übrig, den freien Willen der sich für befähigt Erachtenden auf eine wirksame Weise anzuregen. Die Ausführung wird freilich verschieden sein müssen je nach der Besonderheit der Verhältnisse. An sich stehen zwei Wege offen entweder die Ausschreibung einer förmlichen Mitwerbung in bestimmter Frist und mit Aussetzung eines entsprechenden bedeutenden Preises; oder die nicht öffentliche Aufmunterung eines Einzelnen, von welchem man eine beste Leistung erwarten kann. Allein die Wahl steht nicht ganz frei. Das erstere Mittel erscheint als das richtigere in einem grösseren Staate, in welchem die Regierung nicht alle Befähigten kennen kann, oder wenn der Zufall mehrere gleich tüchtige Zeitgenossen darbietet; das zweite dagegen da, wo Ein anerkannt tüchtigster Mann vorhanden ist, der aber ohne soche Aufmunterung sich vielleicht nicht von selbst zu solcher Arbeit entschliessen würde. In dem einen und in dem andern Falle aber wird es wieder theils von dem Umfange des in Frage stehenden Rechtes, theils von eben vorhandenen Persönlichkeiten, theils endlich von den bereits vorhandenen Werken abhängen, ob zur Darstellung der Gesammtheit oder nur eines grösseren Abschnitts des ganzen Rechtszustandes aufgemuntert werden kann und soll.

Dass übrigens eine solche Arbeit, und wäre sie die vortrefflichste, keine andere Eigenschaft haben kann, als blos die einer wissenschaftlichen Ansicht eines Privatmannes, versteht sich von selbst. Weder verlangt der Zweck etwas anderes, noch wäre die Zuerkennung eines amtlichen Ansehens von irgend einem Vortheile. Würden doch dadurch die bestehenden Mängel nicht gebessert, die künftige Gesetzgebung nicht erleichtert; wohl aber könnten vom Verfasser allein ausgehende Fehler anerkannt werden, und würden jeden Falles spätere noch bessere Bearbeitungen sehr erschwert. Wie immer die Staatsgewalt einverstanden sein mag mit dem Inhalte einer wissenschaftlichen Darstellung, und welche Belohnungen sie dem Urheber zuerkennen mag, immer kann sie dieselbe nur als Belehrungsmittel selbst benützen und höchstens auch nur als solches Andern empfehlen.

Nicht erst eines Beweises bedarf es übrigens, dass es mit der einmaligen Gewinnung einer tüchtigen Bearbeitung keineswegs für alle Zeiten gethan ist. Vielmehr würden immer dann, wenn wesentliche Veränderungen im Rechte des Landes vor sich gegangen sind, neue Werke nothwendig werden, um wieder dem Gesetzgeber das volle und richtige Bewusstsein seines Standpunctes zu geben [1]).

§ 19.

3. Erkundung der Thatsachen.

Der Gesetzgeber soll ein vollkommener Rechtsgelehrter sein, und es sollen ihm dazu, wie bisher besprochen, die nöthigen Mittel geliefert werden; allein der vollkommene Rechtsgelehrte ist noch kein Gesetzgeber. Eine zweite Hauptforderung ist, dass er die Thatsachen kenne, für welche er Gesetze geben will. Auch die vollkommenste Kenntniss der bestehenden Gesetze und des aus ihnen und anderen Quellen entspringenden Rechtssystemes giebt nur einen Theil der Anhaltspuncte zu Beantwortung der Frage, ob und wo eine Thätigkeit des Gesetzgebers nöthig sei? Es geht nämlich daraus nur hervor die Einsicht in die Absicht der rechtschaffenden Kräfte, und ein Verständniss der Fehler, welche eine sachkundige Prüfung schon in den Erzeugnissen dieser Kräfte selbst auffindet. Allein über den Stand der wirklichen Lebensverhältnisse und über die daraus hervorgehenden Rechts-Bedürfnisse im Ganzen oder Einzelnen, erhellt natürlich aus den Materialien und aus der Ausführung des geltenden Rechtssystemes gar nichts.

Nur eine ganz verkehrte Auffassung von dem Wesen des Rechtes könnte eine Befriedigung der concreten Rechtsbedürfnisse eines Volkes durch eine lediglich aus theoretischen und allgemeinen Ansichten hervorgegangene Gesetzgebung erwarten, wäre diese auch noch so folgerichtig in sich und technisch tadellos abgefasst. Und nur ein unverständiger Hochmuth der Regierenden würde annehmen, dass die Kenntniss jener Bedürfnisse ohne weiteres und immer den höchsten Behörden des Staates beiwohne. Vielmehr ist einleuchtend, dass es für den Gesetzgeber von dem höchsten Werthe ist, die Erfahrungen und Ansichten wohlmeinender und unterrichteter Männer auch ausser seinem unmittelbaren Kreise zu vernehmen. Und zwar genügt es nicht, wenn dieses etwa blos zufällig und gelegentlich geschieht, falls der

1) Im Wesentlichen einverstanden mit vorstehender Ansicht über die Nothwendigkeit wissenschaftlicher Rechtssysteme als Vorbereitung zur Gesetzgebung sind: Reyscher, Ueber die Bedürfnisse unserer Zeit in der Gesetzgebung. Stuttg. und Tüb., 1828, und Wächter, in der Tüb. Krit. Zeitschr., Bd. VI, S. 312 fg. Dagegen ist hiermit die Ansicht nicht zu verwechseln, welche unter der Verwerfung wenigstens umfassender Gesetzgebung die Rechtsübung im Volke schliesslich auf solche Arbeiten gründen will; eine Ansicht, zu welcher sich im Wesentlichen die ganze geschichtliche Schule bekennt, und welche noch besonders vertreten ist von: Schrader, Ist die Abfassung eines Civil-G.-Buches . . . wünschenswerth? Tüb., 1821; Vollgraff, Die Gränzen der modernen Gesetzgebung. Marbg., 1830.



Eine oder der Andere freiwillig solche Gegenstände durch die Presse oder sonstwie zur Sprache bringt; sondern es muss regelmässig, absichtlich und planmässig veranlasst werden; die Mittheilungen müssen mit Bewusstsein des Zweckes und der, mindestens sittlichen, Verantwortlichkeit, somit überlegt und geordnet geschehen. Selbst die Anträge und Aeusserungen in Ständeversammlungen, von so grossem Werthe sie immerhin auch sind, genügen doch nicht allein zu diesem Zwecke. Theils ist es doch nur zufällig, ob und wie weit sie erfolgen; theils ist gerade hier nicht immer auf Unbefangenheit und Absichtlosigkeit zu zählen; theils endlich steht es der Regierung nicht gut an, sich immer erst von den Volksvertretern antreiben zu lassen.

Als ein nachahmenswürdiges Beispiel leuchtet hier England voraus. Obgleich sicher nirgends die öffentlichen Angelegenheiten, und somit auch die gesetzgeberischen Bedürfnisse, so allgemein und offen in der Presse besprochen werden; und obgleich das Parliament sicher in seinem Schoosse so viele Erfahrung, Kenntniss des Lebens und seiner Zustände so wie geistige Begabung aufzuweisen hat, als irgend eine Versammlung in der Welt: so wird doch dort nie verschmäht, über eine irgend wichtige Frage, und so namentlich über etwaige Erlassung oder Abänderung von Rechtsgesetzen, eine möglichst umfassende Kenntniss der Thatsachen und der vorhandenen Gedanken über dieselben auch ausserhalb der Regierung und des Parliamentes zu sammeln. Die Hunderte von Folianten, welche theils mündliche Zeugenaussagen, theils schriftlich erhaltene Nachweisungen als Beilagen der Ausschussberichte liefern, und in welchen ein unermesslicher Stoff, oft von unbezahlbarer Trefflichkeit enthalten ist, geben den besten Beweis, dass nicht der geistig Starke den Rath, der Kenntnissreiche die Belehrung vermeidet und hasst. Diesem Beispiele nachzuahmen kann jedem Staate nur Vortheil und Ehre bringen.

Es sind nun aber zur absichtlichen und planmässigen Beibringung der für den Gesetzgeber erspriesslichen Thatsachen zwei Mittel an sich möglich: die Einziehung schriftlicher Berichte, und die mündliche Vernehmung Sachverständiger. Die Verschiedenheit ihrer Eigenschaften erfordert abgesonderte Betrachtung und Abwägung.

Nur mit Unrecht würde verkannt werden, dass der Einholung schriftlicher Berichte zum Behufe einer Vorbereitung für Gesetzgebung eigenthümliche und bedeutende Vortheile zur Seite stehen. Es ist nämlich vor Allem die Möglichkeit sowohl einer umfassenden und gründlichen Darstellung der Thatsachen, als einer klaren und begründeten Erörterung ihrer Ursachen gegeben. Sodann kann die Ansicht ganzer Collegien überhaupt nur auf diese Weise eingeholt werden, diese aber von grosser Wichtigkeit sein. Endlich ist dem Befragten die Abgebung einer Aeusserung möglich ohne

Ortsveränderung und Versäumniss der regelmässigen Geschäfte. — Dennoch kann dieser Art von Erkundung nur ein untergeordneter Werth beigelegt werden, und eine nur theilweise Benützung derselben stattfinden. Zunächst nämlich sind jenen Vortheilen auch eigenthümliche üble Eigenschaften beigegeben: lange Verzögerung des Einganges, wenn nicht durch Ansatz kurzer Fristen die Güte der Arbeiten leiden soll; häufige Oberflächlichkeit der Anworten; jeden Falles Mangel an Unmittelbarkeit und Unmöglichkeit augenblicklicher Berichtigungen und Erläuterungen. Der Hauptmangel aber ist, dass schriftliche Berichte in ausgedehnterem Masse und mit Sicherheit auf Erfolg nur von den eigenen Beamten des Staates erwartet werden können. Die bestimmtesten Erfahrungen, selbst staatlich ausgebildeter und mit den öffentlichen Dingen sich viel beschäftigender Länder, zeigen, dass von Solchen, welche zu Ertheilung einer Antwort nicht amtlich verbunden sind, die Mühe und der Zeitaufwand einer schriftlichen Ausführung sehr häufig gescheuet wird [1]), und ein Zwang kann schon desshalb nicht eintreten, weil er besten Falles den Nichtwilligen nur oberflächliche und unbrauchbare Antworten abringen würde.

Nun aber ist einleuchtend, dass auf solche Weise theils nur ein Theil der im Volke vorhandenen Einsicht gewonnen wird, theils die erlangten Mittheilungen wesentlich nur die eine Seite der Frage, nämlich die Erfahrungen der Befehlenden und Ausführenden, beleuchten, nicht aber auch die, mindestens eben so wichtigen, Bedürfnisse und Anschauungen der Gehorchenden und unter den bestehenden Mängeln zunächst Leidenden.

Ganz anders verhält es sich mit den mündlichen Ausagen Sachverständiger, welche zu diesem Behufe einberufen und von einer passenden Behörde befragt werden. Da es hier (eine zweckmässige Einrichtung vorausgesetzt, wovon unten mehr,) möglich ist, jede Art von Personen zu vernehmen, so wird auch der Gegenstand von allen Seiten beleuchtet. Es tritt das wahre und das ganze Leben unmittelbar vor die Augen. Man hört den Mann, welcher in einer hohen amtlichen Stellung oder mit geistiger Beherrschung die Frage nur in den allgemeinen Verhältnissen des Staates und der Gesellschaft auffasst und die entfernteren Verknüpfungen und Rücksichten kennt; den mit den Theorieen des In- und Auslandes vertrauten und dieselben an die vaterländischen Zuständen haltenden Gelehrten; den mit täglicher Handhabung des Rechtes beauftragten tüchtigen Beamten; den

---

1) Von der Wahrheit dieser Behauptung kann man sich sehr oft in englischen, französischen oder belgischen Arbeiten überzeugen, welche auf solche bloss schriftliche Berichte gebauet sind. Fast immer wird über Mangelhaftigkeit oder gänzliche Unterlassung gewünschter Berichte geklagt. So ist z. B. in der vortrefflichen belgischen Enquête sur la condition de la classe ouvrière (Brux., 1848, 3 vol.) geklagt: „Die Zahl der erhaltenen Antworten entspricht lange nicht der Zahl der um Auskunft gebetenen Gewerbeherren. Manche derselben haben ganz unterlassen die verlangten Mittheilungen zu machen, andere nur auf ungenügende Weise geantwortet, dritte nicht die wünschenswerthe Genauigkeit angewendet.“ S. Bd. 1, S. III.



vollziehenden Untergeordneten; den Anwalt; den Geistlichen und den Gefängnissaufseher; den schlichten aber verständigen Bürger, welchem Geschäft und Eigenthum Erfahrungen über den gegenwärtigen Stand der Dinge und über dessen Mängel liefern; selbst den ganz Ungebildeten, um auch dessen Anschauungsweise zu wissen. Unklare Anworten werden durch weitere Fragen aufgehellt; Verheimlichungen der Wahrheit durch tieferes Eingehen entdeckt; gegen aufsteigende Zweifel alsbald die guten oder schlechten Gründe gehört. Durch Benützung auch der nichtamtlichen Weisheit kommen ganz neue Thatsachen und Auffassungen zu Tage. Und zwar werden diese grossen Vortheile mit kaum merklichen Nachtheilen erworben. Denn sicher fallen gegen sie die gelegentlichen Mängel einer Antwort, die Untauglichkeit eines einzelnen Zeugen, oder die Kosten der Einberufung der Abzuhörenden und des Niederschreibens, etwa des Druckes, der Verhandlungen nicht schwer ins Gewicht [1]).

Unter diesen Umständen kann über das einzuschlagende Verfahren nicht viel Zweifel sein.

Die von der Einholung schriftlicher, der Natur der Sache nach meisten Theiles amtlicher, Berichte unzertrennbaren Uebelstände sind von der Art, dass sie zwar keinesweges eine Unterlassung des ganzen Mittels rechtfertigen, allein doch seine Anwendung bloss als Ergänzung und Ausnahme räthlich machen. Nur also, wo eine unmittelbare Vernehmung nicht möglich ist, und wo nach der Persönlichkeit des Befragten eine genaue und gewissenhafte Arbeitet erwartet werden kann, mag schriftliche Auskunft verlangt werden. Jenes wird namentlich da der Fall sein, wo der Bericht von Collegien verlangt wird, der Befragte seinen Wohnsitz nicht ohne fühlbare Nachtheile verlassen kann, oder, durch Vermittlung der Gesandtschaften und eigens Abgeordneter, aus dem Auslande Nachrichten eingezogen werden wollen. Dieses aber ist dadurch zu erreichen, dass nicht ganze Kategorieen von Beamten aufgefordert werden, sondern nur die durch Einsicht, Erfahrung und guten Willen ausgezeichneteren [2]).

1) Es wäre ein grosser Irrthum, wenn man die, allerdings ganz unerträglichen, Uebelstände des Verfahrens in den englischen Private Bills, namentlich deren unermessliche Kosten, hier geltend machen wollte. Allerdings rühren diese her von der Nothwendigkeit, den Parliaments-Ausschüssen Alles, was diese wissen wollen oder was etwaige Gegner läugnen, mit Zeugen erweisen, zu dem Ende aber für alle Fälle die Zeugen oft zu Hunderten und lange Zeit in London bereit halten zu müssen. Allein dieser unverständige Unfug hat mit der Abhör einzelner, auf bestimmte Tage vorgefordeter Zeugen vor solchen Ausschüssen, welche den thatsächlichen und geistigen Stoff für die Gesetzgebung sammeln, gar nichts gemein.

2) Es soll nicht geläugnet werden, dass auch vortreffliche Arbeiten unter solchen schriftlichen Berichten gefunden werden. Allein Niemand, welcher je die mündlichen Zeugen-Aussagen in den englischen Ausschuss-Berichten selbst mit den berühmtesten Sammlungen von Berichten verglichen hat, wird anstehen den ersteren ganz unbedingt den Vorrang einzuräumen. Es ist wahr, ihre Durchlesung erfordert viele Zeit; allein diese wird reichlichst ersetzt durch die Unmittelbarkeit der Beobachtungen, und durch die mittelst weiterer Fragen erlangten Aufklärungen. Es ist von grösstem Werthe, aus den Thatsachen selbst seine Schlüsse ziehen zu können, anstatt



Als Regel aber muss die persönliche Vernehmung von Sachverständigern empfohlen werden, so oft es sich davon handelt, für die Staatsgewalt diejenigen Thatsachen und Meinungsverschiedenheiten zu sammeln, welche sie nöthig hat, um über eine Bewegung ihrer gesetzgeberischen Thätigkeit mit sich in das Reine zu kommen. Dabei stellen sich denn folgende Ausführungs-Massregeln als nothwendig dar:

Die Einvernehmung muss sich auf alle Gattungen von Personen erstrecken, welche in bestimmt ausgesprochenen Verhältnissen zu dem in Frage gestellten Gegenstande stehen, also jeden Falles theils Solche begreifen, welche den itzigen Zustand des Rechts kennen; theils Solche, von welchen klares Bewusstsein von den thatsächlichen Bedürfnissen erwartet werden kann. Sind verschiedene Standpunkte denkbar oder bekannt, so sind für alle die tüchtigsten Stimmführer aufzusuchen.

Die Vorgeladenen sind rechtzeitig mit dem Gegenstande ihrer bevorstehenden Vernehmung bekannt zu machen, damit sie ihre Gedanken und Erinnerungen ordnen und sammeln können.

Es muss als staatsbürgerliche Pflicht erklärt sein, solcher Vorladung zu folgen, und wahrheitgetreue Aussagen zu machen. Handgelöbniss, wo nicht Beeidigung, mag die Wahrheitsliebe steigern, jeden Falles ist Strafe auf Ungehorsam zu setzen [1]); dagegen natürlich auch besonderer gesetzlicher Schutz zu gewähren gegen Verletzungen Dritter.

Die Aussagen sind wörtlich niederzuschreiben (durch Schnellschreiber); unverstümmelte Bekanntmachung durch den Druck nach beendigter Verhandlung erscheint, wenigstens bei wichtigeren Gegenständen, als sehr wünschenswerth zur Hervorlockung weiterer Aufklärungen von Seiten bisher nicht Gehörter.

Oeffentlichkeit der Sitzungen kann für die möglichste Herstellung der Wahrheit, somit für den Zweck der ganzen Massregel nur höchst förderlich sein [2]).

---

jene von einem Dritten gesichtet, geordnet und nach seinen Ansichten und Absichten zugerichtet zu erhalten. Diess aber ist der Fall bei jedem schriftlichen Berichte. Vgl. hierüber meine Bemerkungen in der Krit. Zeitschr. f. Rechtsw. des Auslandes, Bd. XXII, S. 310 fg.

1) In England geht die Verpflichtung vor einem Parliaments-Ausschusse als Zeuge zu erscheinen und auszusagen, so weit, dass Ungehorsame durch Diener des betreffenden Hauses verhaftet werden, auf die Beifangung nicht Aufzufindender mittelst eines Regierungs-Aufrufes ein Preis gesetzt wird. Unwahre Aussagen vor dem Oberhause werden als Meineid bestraft, weil hier die Zeugen beeidigt werden; gegen einen Ausschuss des Unterhauses begangen zieht falsche Aussage Klage wegen „Privilegienbruches" nach sich, weil das Unterhaus nicht beeidigen kann. Vgl. May, Treatise upon the law of Parliament. Lond., 1844, S. 233 fg., 238 fg. — Eine entschiedene Strenge gegen ungehorsames Ausbleiben oder absichtlich falsche Aussagen ist durchaus nothwendig, weil sowohl das Erscheinen an sich, als die Mittheilung der abgefragten Thatsachen für die Betreffenden keineswegs immer angehen und vortheilhaft ist, und also wohl auch möchte vermieden werden wollen.

2) Diese Vorschläge beruhen ganz wesentlich auf der englischen Uebung, deren Ergebnisse an mir den höchsten Bewunderer haben. Weitere, im Uebrigen nicht bedeutende, Einzelnheiten sind zu ersehen bei May, a. a. O., S. 238 fg.

Mag die vorstehende Einrichtung auch auf dem Festlande wenig gekannt und geübt sein, so steht ihr eine um so umfassendere günstigste Erfahrung in England zur Seite. Nennenswerthe Nachtheile sind damit nicht verbunden. Es wird also jede Regierung, welche sich zu der Einführung entschliesst, im höchsten Vortheile des öffentlichen Wesens, hier zunächst der Herstellung eines umsichtig erwogenen und dem Leben angepassten Rechtszustandes, handeln, und überdiess den Ruhm erwerben, sich geistig stark genug zur Ertragung von Thatsachen und Auffassungen Dritter zu fühlen.

§ 20.

4. Bekanntmachung mit fremden Gesetzen und Ansichten.

Allerdings ist der mit dem bestehenden Rechtszustande und mit den thatsächlichen Verhältnissen bekannte Gesetzgeber wesentlich vorbereitet, und in vielen Fällen völlig im Stande, an die Lösung seiner Aufgabe zu gehen. Allein gerade bei den wichtigsten und schwierigsten Fragen wird er, und je tüchtiger er ist um so entschiedener, noch ein weiteres Bedürfniss der Vorbereitung haben. Nur ein Thor kann wähnen, im ausschliessenden Besitze guter Gedanken zu sein; und so wie eine verständige Regierung zugiebt, dass auch ausserhalb des amtlichen Kreises Kenntniss und richtige Anschauung der thatsächlichen Zustände bestehen könne, wird sie auch unschwer einsehen, dass möglicherweise Dritte, seien es nun Staaten seien es Einzelne, einen Gegenstand der Gesetzgebung richtig aufgefasst und vielleicht selbst schon ausgeführt haben. Jeden Falles wird sie es für klug und billig halten, die Richtigkeit ihrer eigenen Plane durch Vergleichung mit fremden nochmals zu prüfen.

Zu dem Ende stehen denn drei Mittel offen.

Vor Allem die schriftliche oder, noch besser, mündliche ausdrückliche Befragung von Männern, welchen man eigenthümliche Ansichten über ein beabsichtigtes Rechtsgesetz zuzutrauen Ursache hat. Es verhält sich hier vollkommen, wie mit der Erkundung der thatsächlichen Zustände; und sehr häufig werden beiderlei Vernehmungen geradezu mit einander in Verbindung gesetzt werden können, weil wenigstens der Gebildete, welcher mit einem Zustande besonders vertraut ist, in der Regel auch seine Ansicht über dessen beste Ordnung feststellt [1]). Handelt es sich davon, den Rath eines in dem Gegenstande besonders bewanderten Ausländers zu vernehmen, (was natürlich häufiger wünschenswerth sein kann, als hinsichtlich der Thatsachen,) so muss dessen freiwillige Zustimmung auf passende Weise erlangt werden. Bei

1) Auch von solchen Vernehmungen geben die englischen Enquêten häufige und zum Theile höchst ansprechende Beispiele. Gar nicht selten finden sich in denselben ebenso ausführliche als dem Inhalte nach meisterhafte theoretische Ansichten der ersten Gelehrten und Staatsmänner.

besonders schwierigen und bedeutenden Fragen kann es sogar ganz zweckmässig sein, durch öffentlichen Aufruf und etwa durch Aussetzung von Belohnungen an In- und Ausländer die Mittheilungen auch nicht besonders Vorgeladener hervorzurufen. Nichts ist ja möglicher, als dass mancher tüchtige Sachkenner der Regierung unbekannt ist, somit keine besondere Aufforderung erhalten kann.

Eine zweite reichliche Quelle der Belehrung durch fremde Gedanken ist die Gesetzgebung anderer Staaten. Wie bedenklich es auch sein mag, eine ausländische Gesetzgebung ohne weiteres in das Landesrecht zu übertragen, so hindert doch nichts, die Gedanken fremder Gesetzgeber zu prüfen und von denselben das etwa Nützliche und Uebernehmbare unter Beachtung der nöthigen Vorsicht zu borgen. Bald kann der allgemeine Gedanke, bald diese oder jene Einzelnheit richtig erscheinen. Jeden Falles wird die Vergleichung des eigenen Planes mit fremden Ausführungen zur Auffindung übersehener Puncte und zu nochmaliger Erwägung von Grundsatz und System führen. — Eine leichte Aufgabe für den Staat ist es, dem mit der Gesetzgebung Betrauten durch Ausstattung irgend einer öffentlichen Büchersammlung mit den Gesetzeswerken und den besten Rechtsschriften des Auslandes [1]), oder durch Einziehung von gesandtschaftlichen Berichten [2]) die Gelegenheit und Aufforderung zu solchen Forschungen zu geben.

Endlich noch bietet die Wissenschaft, wie sie in dem freien Schriftenthume aller gesittigten Völker entwickelt ist, dem Gesetzgeber die reichlichste Belehrung und die beste Veranlassung zur Schärfung der eigenen Gedanken. Und zwar die Wissenschaft in dreifacher Richtung; nämlich die allgemeine Lehre vom Staat, Gesellschaft und Recht, die wissenschaftliche Bearbeitung des besonderen, eben itzt gesetzlich zu ordnenden Rechtstheiles, endlich die Theorie der Gesetzgebungskunst selbst. Beweise sind wohl kaum nöthig. — Oder sollte erst gezeigt werden müssen, dass der Gesetzgeber ein allgemeines Verständniss der menschlichen Zustände im Staate und namentlich der rechtlichen Ordnung des Zusammenlebens nicht entbehren kann? Wenn auch die Philosophie des Staates und Rechtes allerdings über die concreten Bedürfnisse und Zustände nichts lehrt, und selbst von der Theorie nur die leitenden Gesichtspuncte giebt, welche erst der Ausarbeitung im Einzelnen und mannchfacher Modificationen für die Anwendung bedürfen: so zeigt sie

1) Sehr leicht kann diess sogar ohne irgend einen Aufwand geschehen, wenigstens was die amtlichen Gesetzeswerke betrifft. Kaum wird nämlich eine fremde Regierung sich dem Vorschlage eines gegenseitigen Austausches derselben entziehen.

2) Allerdings setzt eine solche Benützung der Gesandtschaften deren Besetzung mit gebildeten und namentlich auch rechtskundigen Männern voraus, damit sie begreifen, was sie zu erkunden, und wissen, wen sie zu fragen haben. Mit zierlichen Müssiggängern, unbrauchbar gewordenen Günstlingen und Hofleuten ist hier so wenig, als in irgend einer andern würdigen und ernsten Sache gedient.



doch, welche Aufgabe der Staat und das Recht im Allgemeinen haben und macht dem Gesetzgeber klar, was er im Einzelnen schafft. Dieser soll kein Theoretiker sein, sondern der Mann des Lebens; aber seine Einwirkung muss eine klar bewusste sein. Der völligen Bedeutung seines Handelns ist aber nur der Gesetzgeber sich bewusst, welcher die letzten Zwecke des menschlichen Daseins, damit aber auch die Zwecke der verschiedenen Arten von Staaten, unterscheidet, das Ineinandergreifen der Volkszwecke und der Staatsanstalten versteht, und so wie im Ganzen der Gesetze nur eine Zusammensetzung aus Einzeltheilen, so in den Einzelheiten nur organische Bestandtheile einer grossen Einheit erkennt. Namentlich für den Gesetzgeber ist desshalb auch die richtige Wissenschaft, welche verschiedene Staats- und damit auch Rechts-Zwecke anerkennt und deren Folgen entwickelt, höchst belehrend; und wenn, wie wenigstens zu hoffen ist, auch die Lehre von der Gesellschaft eine verständige und umfassende Ausbildung erhält, so werden gerade hier neue grosse Ansichten und Aufgaben entwickelt werden [1]). — Völlig überflüssig wäre es, erst darüber zu reden, dass die Kenntniss der wissenschaftlichen Bearbeitung des gerade vorliegenden Gegenstandes der Gesetzgebung unentbehrlich ist für einen gewissenhaften, und seiner eigenen Ehre eingedenken Gesetzgeber. Hier kann er ja mit Einem Blicke übersehen, was Nachdenken und Erfahrung im Ganzen und Einzelnen fordern, welche verschiedene Möglichkeiten der Erfüllung bestehen, welche Folgerungen sich aus jeder derselben ergeben. Es wäre der Gipfel der Vermessenheit, die aufgesammelte Weisheit von Jahrhunderten wegzustossen, um mit grösstem Aufwande von Kraft und Zeit doch nur Unvollkommenes selbst auszusinnen. Dankbar ist anzunehmen, was Andere vorgearbeitet haben; nicht zu blinder Nachahmung, aber als Stoff zum eigenen Nachdenken. Im Besitze der Gedanken und Erfahrungen aller Zeiten wird der Gesetzgeber das für sein Volk und eben itzt Nothwendige und Nützliche weit leichter zu finden wissen. Es ist in der That unmöglich, sich z. B. die Ausarbeitung eines Strafgesetzbuches von einem Manne zu denken, welcher nicht mit den wissenschaftlichen Forschungen über den Strafzweck, über die Strafarten, über Zurechnungsfähigkeit vertraut wäre; oder ein Gesetz über gerichtliches Verfahren ohne vorgängige allseitigste Erwägung der Werke über Oeffentlichkeit und Mündlichkeit, Geschworene, Staatsanwaltschaft. — Die Lehre von der Gesetzgebungskunst selbst endlich wird zwar dem mit genugsamen geistigen Anlagen und der bisher besprochenen Vorbereitung ausgerüsteten Gesetzgeber keine Hülfe leisten hinsichtlich des

---

1) Ueber diese für den Gesetzgeber, wo nicht itzt so doch gewiss in der Zukunft, höchst wichtige Ausdehnung der politischen Wissenschaften s. Ahrens, Die organische Staatslehre. Wien, 1860, und meine Abhandlung; Staatswissenschaften und Gesellschaftswissenschaften, in der Geschichte und Literatur der St.-W., Bd. I, S. 67 fg.



Inhaltes seiner Arbeiten; und es mögen ihm auch allgemeine Bildung und gesunder Verstand ein leidlich richtiges formelles Verfahren an die Hand geben. Dennoch ist es eine natürliche Forderung, dass jeder zu einem Antheile an der Gesetzgebung Berufene sich klare Rechenschaft zu geben vermöge über die verschiedenen Fragen, welche hinsichtlich der besten Ausführung der Rechtschaffung des Staates entstehen mögen. Auch hier kann ein systematisches Durchdenken der von Anderen aufgestellten Ansichten nur Vortheile bringen für Inhalt und Form der eigenen Leistungen. Weder ist die Beantwortung jener Fragen so streitlos, noch sind die anzuwendenden Mittel alle so einfach und sich von selbstverstehend, dass nicht eine gründliche Belehrung vor fühlbarem Schaden zu bewahren verspräche [1]). — Einer

1) Nicht zu läugnen ist freilich, dass bis itzt die Literatur der Gesetzgebungs-Wissenschaft, oder bestimmter gesprochen, die Lehre von der Gesetzgebungskunst, der Wichtigkeit des Gegenstandes kaum entspricht. Zwar treten hier anscheinend die grossen Namen von Montesquieu, Filangieri, Bentham entgegen, besitzen wir die Werke eines K. S. Zachariä und Comte, die weniger bekannt gewordenen von Bergk, Beck und Gerstäcker. Allein bei näherer Betrachtung schwindet dieser Reichthum merklich zusammen. — Kaum der Bemerkung dedarf es zuerst, dass Montesquieu und Filangieri sich wesentlich nur mit dem Inhalte der Gesetze, nicht aber mit der besten Art ihrer Abfassung beschäftigen. So gross nun auch ihre Verdienste in jener Beziehung sind: und so sehr beide dazu beigetragen haben, uns von der Ansicht zu befreien, dass die Staatsgewalt nach ihrem Belieben Gesetze geben könne, (Montesquieu durch die Hinweisung auf die natürliche Grundlage der menschlichen Bedürfnisse und auf die Verschiedenheit der Staatsarten; Filangieri durch Geltendmachung des natürlichen Rechtsgefühles und des Gemeinwohles): so haben sie doch der Gesetzgebungskunst nur geringe Aufmerksamkeit gewidmet. Montesquieu spielt in seinem 29ten Buche fast nur mit dem Gegenstande in seiner geistreichen Art; Filangieri spricht kaum je von der Art der Zustandebringung der von ihm verlangten Einrichtungen, als bei dem, unglücklichen, Vorschlage der Aufstellung eines eigenen Censors für die Gesetze. — Kaum von grösserer Bedeutung ist die Jugendarbeit Zachariä's (Die Wissenschaft der Gesetzgebung. Lpz., 1806). Auch hier ist der Hauptinhalt eine Art von allgemeiner Staatslehre, welche kaum überhaupt mit der Gesetzgebung zusammenhängt; und wo gegen das Ende die Regeln über das Verfahren bei der Abfassung und Erlassung von Gesetzen besprochen werden, geht das Mitgetheilte nicht über die spärlichsten und flachsten Allgemeinheiten hinaus. Der gereifte Mann hat in wenigen Seiten seiner Vierzig Bücher vom Staate (Bd. IV, S. 1—43 der 2ten Aufl.) weit mehr geleistet, als in dieser verunglückten Monographie. Weit einlässlicher ist allerdings Comte (Traité de législation. Éd. 2. Par., 1835, I—IV.); allein er macht doch auch hauptsächlich nur stoffliche Bemerkungen. Abgesehen davon, dass in der weit grösseren Hälfte des Werkes nur zwei ganz einzelne Fragen behandelt werden, nämlich eine Widerlegung der sophistischen und unwahren Behauptung Montesquieu's, dass die nördliche Kälte die Völker tüchtig mache, mittelst der ebenso sophistischen und unwahren Ausführung, dass diess die Hitze bewerkstellige, und eine vortreffliche Abhandlung über Sclaverei, beziehen sich auch die allgemeinen Lehren über Gesetzgebung fast ausschliesslich auf die Eine Wahrheit, dass die Gesetze den objectiven Bedürfnissen entsprechen müssen und nicht willkürlichen Inhaltes sein dürfen. Nur in so ferne also diese, zwar geistvollen allein ebenfalls übertriebenen, Bemerkungen beitragen zu einer zweckmässigen Erkundigung der Thatsachen, also zu einer vollständigen Vorbereitung des Gesetzgebers, sind sie hier in Anschlag zu bringen. — Da nun von Bergk's Theorie der Gesetzgebung (Meissen, 1802) und Beck's Grundsätzen der Gesetzgebung (Lpz. 1806) ohne dem gar nicht die Rede sein kann, so bleiben nur die Schriften von Symonds, Gerstäcker und Bentham. Welchen Werth immer man den beiden ersten beimessen mag, so sind sie doch in keinen Vergleich zu bringen mit den Leistungen Bentham's. Es ist unmöglich, bei gegenwärtiger Gelegenheit und in engem Raume diesen geistigen Titanen zu würdigen; zu zeigen, wie er kaum in irgend einer Zeit seines Gleichen hat an selbstständigem Scharfsinne, an fast instinctmässiger Feindschaft gegen falsche Gedanken, an Meisterschaft der Zergliederung, an unerschrockenster Folgerichtigkeit, mit Einem Worte an logischer Genialität; aufzuzählen, was er neu geschaffen hat fast in jedem Theile der Gesetzgebung, z. B. im Verfassungsrechte, im bürgerlichen und Strafrechte, im Verfahren, namentlich in der Beweis-

sehr fühlbaren Beihülfe des Staates zu dieser wissenschaftlichen Ausbildung bedarf es freilich nicht, da die Beischaffung des Stoffes die Kräfte der Einzelnen kaum übersteigt, und jede bessere öffentliche Büchersammlung ohnedem die hier in Frage stehenden Werke enthält. Am wichtigsten möchte noch die Bemerkung sein, dass eine Regierung sehr übel daran thut, wenn sie gerade ihre tüchtigsten Beamten mit so vielen laufenden Geschäften überhäuft, dass diese weder Zeit noch Kraft finden können, in ihrer wissenschaftlichen Bildung Schritt zu halten mit den neuen Leistungen. Unter den vielfachen üblen Folgen, welche eine solche geistige Verkümmerung für den Dienst und somit für das öffentliche Wohl hat, ist keine bedeutender, als die geringere Brauchbarkeit solcher Männer für Gesetzgebungs-Arbeiten. Entweder muss dann eine vielleicht kostbare Zeit zum Nachholen des Versäumten eingeräumt werden; oder die Entwürfe tragen die Spuren bereits verlassener Theorien und der Unkenntniss neuer Gedanken und Erfahrungen an sich, zum Unfrommen der Gesammtheit und der nächsten Urheber.

II. Die Ausarbeitung.

§ 21.

1. Die Regierungsthätigkeit.

Die wirkliche Ausarbeitung des festgestellten Gedankens mit Benützung des gesammelten Materiales ist natürlich die Hauptsache. Mit Ausnahme der, nur selten eintretenden, Fälle einer Benützung der ständischen Initiative liegt sie sowohl als Recht wie als Pflicht der Regierung ob; und es müssen zu dem Ende, in der bisher besprochenen Reihenfolge, der Justizminister, die Gesetzgebungscommission, endlich die obersten Behörden den je ihren Stellen obliegenden Beitrag liefern.

Die vorstehenden ausführlichen Erörterungen machen es überflüssig, nochmals in die Einzelheiten der allmälig vorrückenden Arbeit einzugehen. Dagegen ist hier wohl für die passende Stelle zur Besprechung einer nicht unwichtigen Frage, welche eben sowohl die Arbeiten der Gesetzgebungs-

---

lehre, in der Theorie der Strafen und Belohnungen; einen Begriff zu geben von der Philosophie der Nützlichkeit, auf welche er sein ganzes System felsenfest zu gründen hoffte; auch nur anzudeuten, was er nebenbei in der Volkswirthschaftslehre, im Gefängnisswesen, im Armenwesen versuchte und wirklich leistete. Noch weniger können, ohne Ungerechtigkeit, die allerdings auch vorhandenen Schattenseiten hervorgehoben werden, wie z. B. der eben so unbegreiflich falsche, als seine Arbeiten häufigst bestimmende Gedanken für alle Völker ein und dasselbe System von Gesetzen entwerfen zu wollen. Es ist fast kein Theil der gegenwärtigen Abhandlung, in welchem nicht näher einzugehen war auf eine einschlagende Leistung Bentham's, wenn nicht immer mit Billigung, doch immer mit Bewunderung. Hier zunächst ist es nur möglich, diejenigen seiner Schriften zu nennen, welche sich wesentlich mit der formellen Gesetzgebungskunst beschäftigen; freilich unter der ausdrücklichen Bemerkung, dass auch in den die Gesetze sachlich besprechenden Werken unzählige Sätze über die richtige Behandlung und Fassung eingemischt sind. Vgl. oben, S. 377 fg.; und meine Geschichte und Lit. der St.-W., Bd. I, S. 590 fg.



commission als die des Staatsrathes betrifft; nämlich der Abfassung von Motiven.

Die Schwierigkeit des Unternehmens und die darauf zu verwendende Mühe darf nicht unterschätzt werden. Dass eine Begründung sowohl des allgemeinen Gedankens des beabsichtigten Gesetzes als aller einzelnen Bestimmungen desselben eine weitere, unter Umständen selbst eine sehr beträchtliche Arbeit ist, bedarf nicht erst der Bemerkung. Zu einer guten Lösung der Aufgabe gehört sodann nicht bloss eine klare und vollständige Uebersicht über die Sachlage und die zu ihrer Aenderung drängenden Gründe, sowie eine scharfe Auffassung und Würdigung des neuen Gedankens nach seiner rechtlichen und politischen Seite, sondern auch eine gelehrte Beherrschung des Materials und eine sichere logische Handhabung der für die einzelnen Bestimmungen anzuführenden Gründe und Gegengründe. Endlich kann mit Fug von einer im Namen der Regierung gemachten Veröffentlichung eine statistisch untadelhafte Darstellung gefordert werden. Es ist somit theils Zeit, theils eine nicht gewöhnliche schriftstellerische Begabung erforderlich.

Dennoch muss eine Beigabe von Motiven unbedingt verlangt werden. Die durch sie in Aussicht gestellten Vortheile sind allzu bedeutend, als dass die Schwierigkeiten ins Gewicht fallen könnten.

Vor Allem kommt die Nothwendigkeit einer umfassenden und gemeinverständlichen Darlegung der Gründe, aus welchen theils überhaupt ein Gesetz, theils das concrete in seinen einzelnen Bestimmungen gegeben werden soll, der Tüchtigkeit der Arbeit selbst zu Gute. Wie gewissenhaft und gut vorbreitet man sich die mit der Entwerfung des Gesetzes Beauftragten immer denken mag: es kann nur zu einer vollständigen Klarheit über das Ziel und über die Mittel beitragen, wenn die Veranlassungen zum Ganzen und zum Besondern ausdrücklich dargelegt und in ihrem inneren Zusammenhange entwickelt werden müssen. Unabweisbar wird man auf nochmalige Prüfung von Form und Inhalt hingewiesen, wenn man darüber Rechenschaft geben soll, warum man gerade eine bestimmte Vorschrift vorschlägt. Nicht nur ertragen geradezu schlechte Absichten eine solche Auseinandersetzung gar nicht, sondern es wird auch die Begehung von Willkürlichkeiten und Ideosynkrasieen, oder von Gedankensprüngen und Folgewidrigkeiten sehr erschwert. Jeden Falles ist es Dritten sehr erleichtert solchen Fehlern auf die Spur zu kommen und das Unzureichende oder ganz Falsche ihrer Begründung aufzufinden. Unwahre Motive lassen sich allerdings verschieben, aber eben so leicht auch als solche erkennen.

Sodann kann es für die Regierung nur ein entschiedener Vortheil sein, wenn ihre Gründe und Absichten in offener und geschickter Weise dargelegt sind; also der jetzige mangelhafte Zustand, die Nothwendigkeit

einer Hülfe, der Gedanke einer solchen im Allgemeinen, die Nachweisung der Gründe für die einzelnen Bestimmungen, endlich der durch eine Vergleichung mit anderen Gesetzgebungen und mit dem Stande der Wissenschaft gelieferte Beweis sorgfältiger Umschau und fleissiger Bemühung. Die offene Darlegung verhütet Verdächtigung der Absicht; die angeführten Gründe können Diejenigen, welche einer gänzlichen Unterlassung neuer Gesetzgebung zugeneigt sind, von der Nothwendigkeit einer solchen überzeugen; die Auseinandersetzung der Grundidee schützt gegen vorlauten Tadel unberufener Kritiker, welche itzt wenigstens mit einem positiven Vorschlage auftreten müssen; die Begründung des einzelnen Satzes endlich mag manche auf den ersten Anblick gegründete Aufstellung beseitigen, dadurch aber unzulässige Verbesserungsvorschläge verhüten, überhaupt die Behandlung in den weiteren Stadien erleichtern.

Ein weiterer Vortheil besteht darin, dass die Beifügung von Motiven der Ständeversammlung die Arbeit ausnehmend erleichtert. — Zunächst und vor Allem den von den Kammern zu wählenden Commissionen, indem dieselben theils über die Absicht der Regierung in Kenntniss gesetzt sind und diese nun nach ihrer Ueberzeugung billigen oder angreifen mögen, ohne erst lange nach Vermuthungen jagen zu müssen und dabei vielleicht ganz irre zu gehen; ferner indem dieselben wenigstens mit den Ergebnissen der thatsächlichen und wissenschaftlichen Nachforschungen und mit einem Blicke in den Stand der Lehre und der Streitfragen versehen werden. Wenn sie denn auch sicherlich wohl daran thun, sich nicht unbedingt auf die Mittheilungen von Seiten der Regierung zu verlassen, indem solche jeden Falles eine oratio pro domo sind und vielleicht Entgegenzuhaltendes nicht anführen; und wenn ihnen also eigene Prüfung und vielleicht ausführliche selbstständige Forschung nicht erspart werden kann und soll: so sind sie doch auf eine geebnete Bahn gebracht und erhalten zahlreiche Fingerzeige. Diess aber ist um so höher anzuschlagen, als keineswegs dafür eingestanden werden kann, dass eine Kammer immer die zur Lösung einer gesetzgeberischen Aufgabe allseitig befähigten Mitglieder aufzuzeigen vermag. — Was aber die Verhandlungen in der vollen Versammlung betrifft, so werden diese wesentlich durch die Belehrung erleichtert, welche die Motive sämmtlichen Mitgliedern darbieten. Wenigstens die allerdunkelste Unwissenheit und Begriffsverwirrung wird beseitigt, dadurch aber die Verhandlung bedeutend vereinfacht werden. Sind es doch nicht die Männer vom Fach und die mit klaren Anschauungen Ausgerüsteten, mit welchen schwer und über ganz unnütze Dinge zu streiten ist, sondern vielmehr die Ununterrichteten und die verwirrten Köpfe.

Endlich ist die Mittheilung der Motive des Gesetzgebers einer der wichtigsten Beiträge zur richtigen Auslegung der Gesetze. Diess natürlich

nicht allein und nicht bei allen Arten von Schwierigkeiten; aber in so ferne von unberechenbarem Werthe, als die Motive theils die Absicht bei der Aufstellung einer Norm angeben, theils die Annahme unrichtiger Unterstellungen unmöglich machen. Je weiter die Zeit der Auslegung und Anwendung sich entfernt von der Erlassung des Gesetzes, von desto grösserer Bedeutung werden die vom Gesetzgeber selbst angegebenen Gründe seines Handelns, weil Manches, was in der Gegenwart selbstverständlich und allgemein bekannt ist, später in Vergessenheit kommen und durch falsche Auffassungen ersetzt werden kann. Dass solche Motive übrigens mit Vorsicht und mit Anwendung bestimmter wohlüberlegter Grundsätze gebraucht werden müssen, versteht sich von selbst [1]).

Im Uebrigen genügt die nur einmalige Ausarbeitung von Motiven keineswegs. Zunächst sind solche schon nothwendig zur Vorlage der ersten Arbeit der Gesetzgebungs-Commission an den Staatsrath. Dann aber müssen — falls, nach dem weiter unten zu begründenden Vorschlage, eine Veröffentlichung des Gesetzesentwurfes nach vollendeter Berathung der höchsten Behörden erfolgt — ferner unter allen Umständen wenn derselbe einer Ständeversammlung vorzulegen ist, die Motive sämmtlicher Regierungsorgane zu einem Ganzen verarbeitet werden, um als eine richtige Erläuterung des schliesslich Festgestellten zu dienen. Zu dem Ende sind denn der Gesetzgebungscommission auch die Berathungen des Staatsrathes und des Gesammtministeriums zum Behufe von Nachträgen und Abänderungen ihrer eigenen ursprünglichen Darstellung zuzustellen. Im Uebrigen mag die Arbeit dogmatisch und unter Umständen mit Benützung des ganzen wissenschaftlichen Vorrathes abgefasst sein, so wenig sich auch die Spuren dieser Seite der Arbeit in den Gesetzesworten selbst zeigen dürfen. Diess ist denn auch der Grund, warum die Darlegung der Motive keineswegs mit Nothwendigkeit von denjenigen Mitgliedern der Gesetzgebungscommission zu geschehen hat, welche den Text des Gesetzes bearbeitet haben, indem ein anderer, natürlich mit dem ganzen Gange der Berathungen Vertrauter, geeigneter zu einer solchen Darstellung sein mag.

Unter diesen Umständen kann es denn nicht anders, denn als ein wesentlicher Fortschritt in der Gesetzgebungskunst betrachtet werden, dass sich die Abfassung und Mittheilung von Motiven immer weiter verbreitet und einbürgert, und es verdienen die dahin gerichteten Bemühungen der Wissenschaft warme Billigung und Unterstützung [2]).

1) S. hierüber das Nähere oben, Bd. I, S. 130 fg.

2) Die Ausarbeitung von Motiven und die Veröffentlichung derselben, sei es durch Aufnahme in die ständischen Verhandlungen sei es in anderer Weise, ist in den festländischen Staaten so allgemein geworden, dass es keiner Nachweisung besonderer Beispiele bedarf. — Unzweifelhaft hat zur Einführung der Gewohnheit die immer wiederholte und dringende Aufforderung J. Bentham's viel beigetragen. Er wird nicht müde, die Vortheile einer solchen Bekanntmachung auseinanderzusetzen, wohl auch dieselben, seiner Art gemäss, zu übertreiben. Seiner Ansicht nach ist eine solche Erläuterung für die Bürger im Allgemeinen, für die Rechtsgelehrten, für

§ 22.

2. Veröffentlichung zum Zwecke allgemeiner Kritik.

Wie gut auch eine Gesetzgebungscommission zusammengesetzt sein und wie tüchtig sie gearbeitet haben mag; und ebenso, wie vollständig auch das Justizministerium, der Staatsrath und das Gesammtministerium ihre Aufgabe gelöst haben: immer ist doch mit Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass nicht alle gesetzgeberische Weisheit in diesen Behörden zusammengefasst sei. Selbst wenn eine Enquête veranstaltet worden ist, (welche ja doch auch wieder in ihrer Anlage und Verfolgung von diesen Behörden ausgeht,) bleibt immer noch die Möglichkeit, dass ausser den Befragten sich auch noch andere Männer erfolgreich mit dem Gegenstande beschäftigt haben, und dass also vielleicht nicht alle zur Vervollkommnung des Gesetzesentwurfes dienlichen Gedanken und Thatsachen beigebracht wurden. Es mögen sich vielleicht selbst ausserhalb der Staatsgrenzen scharfsinnige Beurtheiler und kenntnissreiche Sachverständige befinden, welche wichtige Beiträge zur Kritik der nun so weit gediehenen Arbeit liefern könnten, und welche auch dazu geneigt wären, falls sie Gelegenheit und namentlich Aufforderung hierzu erhielten.

Solche Hülfe nicht zu versäumen, gebietet sowohl Pflicht- als Klugheit; um ihrer aber wirklich habhaft zu werden, sind zweckmässige Schritte erforderlich. Theils muss die Aufmerksamkeit Fernestehender auf die Angelegenheit gerichtet werden; theils sind träge oder schüchterne Kräfte auf-

die Gesetzgeber gleich nützlich, wo nicht unentbehrlich; und selbst die Aufrechterhaltung des Ansehens des Staates und des monarchischen Principes soll aus einer solchen Darlegung vernünftiger Gründe und guten Willens entschiedenen Vortheil ziehen. Man sehe z. B. Essay on the Promulgation of Laws and the reasons thereof, (Works, Bd. I, S. 155 fg.;) Papers relative to Codification and Instruction; Codification Proposal, (beide in Bd. IV, S. 451 fg.;) Justice and Codification Petitions (Bd. V, S. 437 fg.;) aber überhaupt an unzähligen Stellen seiner Schriften. Sein Verdienst wird freilich auch dadurch etwas vermindert, dass bei seiner Auffassung der Sache manche Wunderlichkeiten, namentlich aber zwei offenbare Verkehrtheiten mit unterlaufen. Einmal nämlich vermischt B. beständig einen Commentar mit der Angabe der Motive, während doch offenbar ein Werk jener Art weit mehr enthält und erst dann unternommen werden kann, wenn das Gesetz vollständig fertig, veröffentlicht und auch wohl mit den Ausführungsverordnungen versehen ist. Ein Commentar hat freilich auch die Beweggründe des Gesetzgebers anzuführen und zur Erläuterung zu benützen; allein ob in deren vollen Ausdehnung und in der ursprünglichen Form, ist eine andere Frage. Ausserdem hat er, was Motive in keinem Falle thun können und sollen, die weiteren Folgerungen aus den gegebenen Sätzen zu ziehen, Streitfragen zu erledigen, auf etwaige Lücken oder Widersprüche aufmerksam zu machen. Zweitens aber will Bentham seinen Commentar (wie namentlich das merkwürdige Specimen of a Penal Code, Works, Bd. I, S. 164 fg. zeigt,) dem Texte des Gesetzes beimischen, was unzweifelhaft ein ganz unglücklicher Gedanke ist. — Nüchterner und practischer ist Rousset, Rédaction et Codification, welcher auch (S. 291) Rathschläge zu einer guten Abfassung der Motive giebt. Er verlangt, offenbar ganz richtig, dass die Arbeit aus drei Abtheilungen bestehe: 1) aus einer geschichtlichen Darlegung der Veranlassung und der Nothwendigkeit oder Nützlichkeit des neuen Gesetzes; 2) aus einer Erörterung der allgemeinen Grundlagen und der verfassungsmässigen Richtigkeit des Vorgeschlagenen: endlich 3) aus einer analytischen Abtheilung, in welcher der Zweck und die Tragweite der einzelnen Bestimmungen nachgewiesen werden.

zuzumuntern. Ausserdem muss natürlich den mit den bisherigen Arbeiten amtlich nicht Bekannten Einsicht in dieselbe gegeben werden.

Die hierzu führenden Mittel sind nun aber folgende. Die zum vorläufigen Abschlusse gekommene Arbeit ist, und zwar mit den Motiven, zu drucken, das Gedruckte aber reichlich und nach allen Seiten, wo es möglicherweise Beachtung finden kann, zu versenden, überdiess zu geringem Preise dem Buchhandel zu übergeben. Mit dieser Veröffentlichung muss sodann eine allgemeine Aufforderung zur Beschäftigung mit dem Gegenstande und zur Einreichung von Beurtheilungen des vorgelegten Entwurfes oder auch nur einzelner Theile desselben verbunden werden. Zweckmässig werden auch wohl lockende Belohnungen für besonders ausgezeichnete Arbeiten in Aussicht gestellt [1]).

1) Bei diesem, doch wohl der menschlichen Natur entsprechenden, Vorschlage stösst man wieder auf eine entgegengesetzte Ansicht Bentham's. Derselbe führt (Codification Proposal, S. 551 fg.) sehr ausführlich die Behauptung durch, dass eine besondere Belohnung für freiwillig angebotene Beihülfe in Gesetzgebungsarbeiten nur schädlich wirke. Einmal nämlich werde sich die Zahl der tüchtigen Arbeiter vermindern anstatt zu vermehren. Männer solcher Art müssen sich nun von der Mitwerbung ferne halten, da sie keine Bekanntschaft mit den Machthabern zu unterhalten pflegen, die Ertheilung der Belohnungen aber nothwendig eine Sache der Gunst werden werde, somit für sie doch keine Hoffnung bestehe ihre Arbeit gekrönt zu sehen. Zweitens falle die Leistung in minder taugliche und ehrenwerthe Hände, indem nun nicht Liebe zum Nächstenwohle sondern Gewinnsucht zur Umdrehung des Verlangten antreibe. Endlich drittens sei eine Uebereilung der Arbeiten zu erwarten, da die gierigen Bewerber so schnell als möglich nach dem ausgesetzten Vortheile werden greifen wollen. — So scharfsinnig diess Alles nun auch ist, so beruht es doch auf lauter falschen Voraussetzungen. Zunächst auf der Annahme einer immer und überall bei allen irgend wie und zu irgend einem Zwecke Einflussreichen herrschenden bewusst schlechten Gesinnung; sodann auf der Unterstellung, dass der Name der einen Beitrag Einsendenden nothwendig den die Belohnung Zuerkennenden bekannt sein müsse; schliesslich auf dem Gedanken, dass nur unehrenhafte Menschen eine Arbeit unternehmen, welche auch einen Vortheil für sie selbst in Aussicht stelle. Jene erste Voraussetzung ist nun aber nicht nur im Allgemeinen ungerecht, sondern es ist namentlich in dem vorliegenden Falle die absichtliche Begünstigung des Schlechten vor dem Guten ganz unwahrscheinlich. Theils wird eine persönliche Verbindung zwischen den die einkommenden Arbeiten Beurtheilenden, welche über die ganze Welt zerstreut sein können, und den Urhebern derselben nur ganz selten wirklich bestehen; theils haben die Entscheidenden bei einem offenbar ungerechten Spruche bittern Tadel, also unmittelbaren eigenen Nachtheil zu besorgen. Selbst aber wenn dem nicht so wäre, so lässt sich ja die zweite Annahme, nämlich das Bekanntsein mit den Namen der Verfasser, auf das leichteste vermeiden durch die bei allen Concursen übliche Vorschrift anonymer Einsendung; damit ist denn aber auch die Möglichkeit einer gewissenlosen Begünstigung beseitigt. Es ist somit keineswegs nothwendig oder auch nur wahrscheinlich, dass sich bei einer in Aussicht gestellten entsprechenden Belohnung gerade die Tüchtigsten zurückhalten werden. Den Puritanismus aber heisst es doch in der That allzuweit treiben, wenn Jeder von vorne herein als ein unfähiger und unehrlicher Mann angenommen wird, der bei einer Arbeit auch eine Anerkennung in Betrachtung zieht und sich dadurch noch weiter zur Unternehmung angespornt findet. Mag eine solche Hoffnung auch nicht gerade der edelste Beweggrund zur Ausführung einer tüchtigen Arbeit sein, so ist er doch jeden Falles kein positiv unsittlicher und der nur in der Brust eines verdorbenen Menschen bestehen könnte. Ueberdiess steht die Hoffnung und selbst die Absicht, einen Preis zu erwerben, keineswegs im Widerspruche mit einer möglichsten Anstrengung der Kräfte und also mit einer nach Umständen besten Leistung; im Gegentheile. Desshalb ist aber auch die Besorgniss, dass die Arbeit übereilt werden werde, vollkommen aus der Luft gegriffen, indem Jeder einsehen muss, dass eine tadellose Vollendung weit eher zum erwünschten Ergebnisse führt, als eine verfrühte Einreichung. Höchstens führt die, allerdings zu erwartende, Vergleichung der Mühe und des Zeitaufwandes mit der Grösse der Beohnung zu der Forderung, dass die letztere eine entsprechende sei, was denn aber schon an

Zweifelhaft kann nur die Frage sein, wann eine solche Veröffentlichung und Aufforderung am zweckmässigsten zu erlassen sei? Es liegen nämlich zwei Möglichkeiten vor: entweder es zu thun nach Vollendung des Entwurfes der Gesetzgebungscommission und vor der Berathung der höchsten Behörde; oder aber erst bekannt zu machen nach dieser letzteren und somit natürlich unter Beifügung etwaiger Aenderungsbeschlüsse des Staatsrathes oder des Gesammtministeriums. Die Wahl ist nicht ganz leicht. Die Vorlegung bloss des Entwurfes der Commission hat den doppelten Vortheil, einmal die höchsten Behörden keiner Kritik auszusetzen und sie überhaupt bei dieser allgemeinen Prüfung unbetheiligt zu erhalten, was denn namentlich auch das Eingehen in Aenderungsvorschläge sehr erleichtern wird; zweitens, dass die sämmtlichen eingehenden Kritiken der Gesetzgebungscommission zugewiesen und von dieser zu einer Revision ihrer Arbeit benützt werden können, was denn die Uebergebung einer vollendeteren Arbeit an die obersten Behörden und die bloss einmalige Beschäftigung derselben mit dem Gegenstande zur Folge hätte[1]). Für die Verschiebung der Veröffentlichung bis zur Vorlage auch der Gutachten der obersten Stellen spricht dagegen ebenfalls wieder ein zweifacher gewichtiger Grund. Einmal nämlich kommt auf diese Weise gar nicht in die Oeffentlichkeit und somit zur Verhandlung, was die Regierung selbst nicht billigt. Zweitens wäre es ja immerhin möglich, dass die Regierung den ganzen Entwurf beseitigen und das Unternehmen überhaupt als nicht zeitgemäss oder ihrer allgemeinen Politik zuwider verwerfen könnte, in welchem Falle denn Geld, Mühe und Aufsehen ganz unnöthig angewendet worden wären. — Die letzteren Gründe sind wohl überwiegend; und es ist also räthlich mit der Veröffentlichung zuzuwarten, bis auch die Prüfung des Entwurfes durch die höheren Behörden vorliegt. Diess jedoch unter der Voraussetzung, dass das gesammte etwa einkommende Material an die Gesetzgebungscommission mit dem Auftrage abgegeben werde, dasselbe zu einer nochmaligen Ueberarbeitung zu benützen und den auf solche Weise verbesserten Entwurf nochmals den oberen Behörden zu deren Prüfung zu übergeben. Allerdings findet auf diese Weise eine doppelte Beschäftigung der letzteren mit dem Gegenstande statt; allein diese Unbequemlichkeit

---

sich nicht mehr als billig und anständig ist. — Selbst aber wenn dem allem nicht so wäre, so lässt sich doch diese Abneigung B.'s gegen eine besondere Belohnung für einen bestimmten Dienst mit seinem, an einem andern Orte derselben Abhandlung, gemachten Vorschlage gar nicht vereinigen. Er will nämlich, dass die freiwillige Einreihung von ganzen Gesetzgebungsentwürfen, falls dieselben auch nur im Allgemeinen als tüchtig anerkannt werden müssen, den Beweis der Befähigung zur Bekleidung von Staatsämtern abgebe. Was nun immer von diesem Gedanken zu halten sein mag, in jedem Falle ist ja einleuchtend, dass auch hier eine Belohnung in Aussicht gestellt wird, und dass also die sämmtlichen Einwendungen gegen eine solche, falls sie überhaupt richtig wären, hier in voller Kraft beständen.

1) Aus diesen Gründen entscheidet sich Scheurlen, Abfassung von Gesetzbüchern, S. 117, für die Veröffentlichung vor der Uebergabe an die Regierung.

kann nicht in Betrachtung kommen gegenüber von der grösseren Wahrscheinlichkeit einer vollendeten Arbeit.

Von selbst versteht sich übrigens, dass die bisher besprochene Veröffentlichung mit ihren Folgen nur bei schwierigeren und ausgedehnteren Gesetzgebungsarbeiten an der Stelle ist, sie aber in Fällen, wo eine Beihülfe zur Würdigung des Gedankens und zum Ueberblicke über die Folgen überflüssig ist, unterlassen werden kann und muss. Würde doch ein so unverhältnissmässiger Aufwand von Mitteln der Lächerlichkeit verfallen.

3. Die ständische Mitwirkung.

§ 23.

a) Form der Berathung.

Es ist in § 16 näher ausgeführt, dass die von den Ständen zur Begutachtung vorgelegter Gesetzesentwürfe gewählten Commissionen ihre Arbeit als ein geschlossenes Ganzes und mit bestimmten Anträgen versehen vorzulegen haben. Es fragt sich nun, wie die den Beschluss der Stände vorbereitende Berathung in der vollen Versammlung am besten vorgenommen werde? Bei der Beantwortung dieser Frage können billigerweise die allgemein bekannten und im Wesentlichen überall gleichmässig befolgten Grundsätze der ständischen Geschäftsbehandlung als zugegeben vorausgesetzt werden, so dass nur die für die besondere Aufgabe bedeutsamen Handlungen ins Auge gefasst zu werden brauchen. Es sind dieselben aber nachstehende:

1. Vor Allem ist nothwendig, dass der Besprechung über die einzelnen in einem vorgelegten Gesetzesentwurfe enthaltenen Bestimmungen eine allgemeine Berathung über den Zweck, über den zu Grunde liegenden Gedanken und über die gesammte Richtung vorangeht; wobei denn auch erörtert werden mag, ob eine Beschäftigung mit dem Gegenstande eben itzt zeitgemäss sei.

Bei ausführlicheren oder in irgend einer Beziehung zweifelhaften Gesetzen ist eine solche vorläufige Besprechung ganz unerlässlich; ihre Unterlassung hat die nachtheiligsten Folgen für die Klarheit der Einzelnverhandlungen, somit für den gedeihlichen Fortgang der ganzen Arbeit. Ohne eine besondere Erörterung der Vorfragen und ohne Beschlussnahme über die massgebenden Grundsätze erfolgt die Verhandlung über die Grundlagen, (welche doch nicht ausbleiben kann,) am unrechten Orte, nämlich bei einzelnen Bestimmungen und vielleicht selbst nur bei Folgerungen, möglicherweise nachdem schon eine Reihe von Beschlüssen gefasst ist, deren Folgerichtigkeit und Aufrechterhaltung doch schliesslich bedingt ist durch das Verhalten zu den allgemeinen Sätzen. Eine nur gelegentlich und an falscher

Stelle vorgenommene Erörterung gewährt nun aber selbstredend keine Uebersicht über die volle Bedeutung einer Frage und über den Umfang der Anwendbarkeit eines Satzes, möglicherweise nöthigt sie zu einem Zurückkommen auf bereits Erörtertes und zur Zurücknahme schon gefasster Beschlüsse. Erst wenn die Versammlung mit sich im Reinen ist über Zweck und Sinn der ihr vorgelegten Massregel, und wenn jedes einzelne Mitglied in der Lage war, seine Ansicht über die Zulässigkeit des Gedankens und der wesentlichen Mittel im Allgemeinen festzustellen, kann bei einer irgend verwickelteren Aufgabe mit Folgerichtigkeit, Ordnung und Zeitgewinn von Satz zu Satz fortgeschritten werden [1]). Aber auch wenn der in Frage stehende Gesetzesentwurf nur einfach ist, sollte eine allgemeine Berathung immer stattfinden, wenigstens angesagt werden. Sie wird freilich in solchem Falle kurz genug sein, vielleicht bloss eine formelle Bedeutung haben; allein da einer Seits doch möglicherweise Nützliches vorangeschickt werden mag, anderer Seits eine Aufforderung zur Vornahme auch dann keinen Nachtheil haben kann, wenn sie überflüssig ist, darf sie auch hier nicht unterlassen werden.

Dass auf die allgemeine Berathung hin Beschlüsse gefasst werden, ist keineswegs immer nothwendig. In vielen Fällen genügt die gewonnene Einsicht in den Grundgedanken, sowie in die Folgerichtigkeit seiner Durchführung in dem Entwurfe, und es mag ohne Weiteres zur Berathung und Beschlussnahme über die einzelnen vorgeschlagenen Bestimmungen geschritten werden. Es kann aber auch wohl zweckmässig und nothwendig sein, alsbald bestimmte Beschlüsse zu fassen, welche in solchem Falle regelmässig von entscheidender Bedeutung für die ganze fernere Verhandlung sein werden. — Einmal nämlich ist denkbar, dass die Versammlung den ganzen Gesetzesentwurf gleich von vorne herein verwirft, wenn sie sich nämlich bei der allgemeinen Berathung von der unheilbaren Unbrauchbarkeit oder von einer entschieden verderblichen Richtung desselben überzeugt hat. Warum soll sie Zeit und Mühe auf eine, vielleicht langwierige, Einzelbesprechung verwenden, wenn sie bereits entschlossen ist, ihre Zustimmung zum Ganzen zu verweigern? Sie selbst und die Regierung können Besseres thun, als ein blosses Scheingefecht aufzuführen, dessen Ausgang schon fest steht. Ein rechtlicher Grund gegen ein solches abgekürztes Verfahren besteht aber nicht. Die Versammlung ist allerdings schuldig, die von der Regierung an sie gebrachten Gesetzesentwürfe einer ernstlichen und gewissenhaften Berathung zu unterziehen; dieser Pflicht ist sie denn aber durch die allgemeine Berathung vollständig nachgekommen, falls schon diese zu einer entschiedenen Ansicht geführt hat. — Ebenso mag umgekehrt eine alsbaldige Annahme

1) Vgl. Mittermaier, Arch. f. civil. Praxis, Bd. XVII, S. 143.

des ganzen Gesetzesentwurfes, somit ohne irgendwelches Eingehen auf Einzelheiten, das Ergebniss der allgemeinen Berathung sein. Wenn sich nämlich bei dieser gezeigt hat, dass Jedermann mit dem Entwurfe vollständig einverstanden ist, und etwa auch, auf Befragen, sich herausgestellt hat, dass kein Mitglied irgend einen Verbesserungsvorschlag im Einzelnen zu machen gedenkt: so wäre es eitel Zeitverschwendung, nicht sogleich den zustimmenden Beschluss auszusprechen. — Oder es kann sich auch der Fall begeben, dass ein Gesetzesentwurf überhaupt nur im Ganzen angenommen oder verworfen werden kann, jede Veränderung im Einzelnen also unzulässig und einer Verwerfung gleichzuachten ist. Mag diess auch gewöhnlich nicht vorkommen, so ist doch die Sache denkbar, theils wenn die Regierung gleich bei der Uebergabe des Entwurfes denselben für ein untrennbares Ganzes erklärt, oder wenn der Entwurf das Ergebniss einer Berathung mehrerer Staaten über eine gemeinschaftliche Gesetzgebung ist, an welcher somit im einzelnen Lande nichts mehr geändert werden kann, sondern er von den weitern Faktoren der Gesetzgebung einfach und im Ganzen angenommen oder verworfen werden muss. Beide Fälle werden allerdings den Ständeversammlungen nicht genehm sein, weil ihr Einfluss auf die Gesetzgebung durch die Rückführung auf die kahle Alternative einer allgemeinen Zustimmung oder Verwerfung sehr wesentlich beschränkt ist; und die Regierung wird, da leicht eine Verwerfung die Folge eines solchen kategorischen Verlangens sein mag, wohl daran thun, nur in wirklichen Nothfällen die Sache auf diese Spitze zu stellen. Solche Nothfälle können sich aber ereignen. Ein von der Regierung vorgelegter Entwurf kann z. B. das Ergebniss einer Unterhandlung mit einer Anzahl besonders berechtigter Unterthanen sein, welche zu einer Einwilligung in eine Aenderung wohlerworbener oder sonst sichergestellter Privatrechte nur unter genau bezeichneten und unabänderlich formulirten Bedingungen bereit sind, während die Ordnung der Angelegenheit von allgemeiner Wichtigkeit ist. Oder es kann das Staatsoberhaupt dem Ministerium die Einbringung eines Gesetzes nur unter der Bedingung gestattet haben, dass der Entwurf keinerlei Veränderung erleide [1]). Noch häufiger und weit

1) Ein solches Verhalten des Staatsoberhauptes zu einem Gesetzesentwurfe wird allerdings den Ständen nicht mit ausdrücklichen Worten mitgetheilt und als Grund einer einfachen Entscheidung für Annahme oder Verwerfung angegeben werden können, da der Namen und die persönliche Gesinnung des Fürsten nicht in die Verhandlungen hineingezogen werden soll. Allein theils mag die Thatsache doch unter der Hand bekannt sein, und vielleicht ganz zweckmässiger Weise; theils kann das Ministerium auch ganz formell die Lage der Dinge mittheilen, wenn es die Alternative als von ihm ausgehend darstellt und sie auf seine eigene Verantwortlichkeit nimmt. In wie ferne ein Staatsoberhaupt wohl daran thut, ein solches Entweder, Oder aufzustellen, und ob die Stände es sich gefallen lassen sollen und können, sind Fragen für sich, deren Beantwortung lediglich von den Umständen des einzelnen Falles abhängt. Möglicherweise kann, selbst bei Rechtsgesetzen, eine solche feste Stellung der Regierung ganz an der Stelle sein; so z. B. bei einem Gesetze, welches das bisher unbeschränkte Begnadigungs- oder Abolitionsrecht des Staatsoberhauptes Beschränkungen unterstellen will, oder ein solches, welches die Ernennung der Richter ordnet.



gerechtfertigter aber mag eine unbedingte Annahme oder Verwerfung in der zweiten oben angegebenen Unterstellung gemacht werden. Solche Verabredungen mehrerer Staaten über eine durchaus gleichlautende Gesetzgebung sind namentlich in zwei Fällen denkbar und selbst nothwendig. Einmal, wenn diese Staaten eine Einrichtung gemeinschaftlich besitzen, deren Benützung somit auch in jedem der einzelnen Länder vollkommen gleichmässig geordnet sein muss; so etwa, um bei Rechtseinrichtungen stehen zu bleiben, ein gemeinschaftliches höchstes Gericht oder eine gemeinschaftliche Strafanstalt. Zweitens, wenn es wünschenswerth ist, einen bestimmten Theil der formellen und sachlichen Rechtsordnung völlig übereinstimmend in mehreren Staaten zu bestellen; z. B. ein gemeinschaftliches Gesetzbuch für das Handelsrecht oder für das Strafrecht, eine gleiche Gesetzgebung über Gantverfahren u. s. w. Namentlich bei kleineren Staaten, wo also die Berührungen der Unterthanen mit Auswärtigen verhältnissmässig weit häufiger vorkommen, oder bei Staaten, welche durch allgemeine politische Bande zusammengehalten sind und für welche desshalb möglichste Gleichheit auch der inneren Einrichtung ein Förderungsmittel der Einheit und der Kraft ist, sind solche gemeinschaftliche Gesetzgebungen von entschiedenem Werthe, und es muss im Vergleiche mit dem überwiegenden Nutzen des Zustandekommens eine Beschränkung des Zustimmungsrechtes der Stände auf eine allgemeine Billigung oder Verwerfung in den Hintergrund treten. Selbst wenn bei einzelnen der verabredeten Normen eine Verbesserung an sich wünschenswerth erschiene, wäre doch das Bestehen auf einer solchen unverantwortlich, wenn dadurch das im grossen Ganzen nützliche Werk verhindert würde. Ist eine vorgängige Verständigung zwischen Regierung und Ständen über die leitenden Grundsätze, welche der Ausarbeitung zu Grunde zu legen und somit den zur gemeinschaftlichen Ausarbeitungs-Commission als Instruction aufzugeben seien, möglich gewesen, so ist es freilich um so besser und der nur allgemeine Beschluss hiedurch sehr erleichtert. Allein auch wenn die Verhältnisse eine solche Behandlung nicht erlauben, bleibt die politische und sittliche Pflicht bestehen. Und sie mag um so eher auferlegt werden, als ein Missbrauch internationaler Verabredung zu einheitlicher Gesetzgebung kaum zu befürchten ist, weil sich das Gefühl der Selbstständigkeit bei der einzelnen Regierung dagegen schon von selbst setzt, und jeden Falles die Ständeversammlung bei einer ganz unzulässigen Verabredung das Verwerfungsrecht hat [1]). Ein solcher allgemeiner Beschluss aber kann und muss sogar

1) Näheres über diesen letzteren Fall einer Zustimmung oder Verwerfung im Ganzen s. unten in § 27. — Es kann ohne Zweifel als ein Beweis achtenswerther staatlicher Bildung und verständiger Einsicht betrachtet werden, wenn eine Anzahl von ständischen Corporationen sich zu einer Selbstbeschränkung ihres Mitwirkungsrechtes bei der Gesetzgebung entschliesst, um den Vortheil eines weit verbreiteten gemeinschaftlichen Gesetzes nicht aus den Händen zu lassen. Dass eine solche Entsagung der Einzelnprüfung und der Verbesserung



vernünftigerweise alsbald nach der allgemeinen Berathung erfolgen; eine Erörterung und Beschlussfassung über einzelne Sätze hätte ja keinen Sinn und wäre nur Zeitverlust. — Endlich kann noch in einem dritten Falle eine alsbaldige Beschlussnahme nach der allgemeinen Berathung an der Stelle sein. Wenn nämlich einer Seits ein Gesetzesentwurf eine Anzahl von einzelnen Bestimmungen enthält, welche sich lediglich als Folgerungen aus bestimmten allgemeinen Grundsätzen darstellen, die Ständeversammlung aber anderer Seits durch die allgemeine Berathung zu einer abweichenden Ansicht über den einen oder den andern dieser leitenden Grundsätze gelangte: so wird die Berathung der einzelnen Sätze durch eine alsbald genau festgestellte Abänderung ungemein erleichtert. Auch für die Regierung hat ein solches Verfahren den Vortheil, dass sie die Sachlage alsbald genau übersieht und in Folge dessen entweder ihren Gesetzesentwurf mit Vermeidung unnöthigen Zeitverlustes und Gezänkes zurückziehen kann, falls sie sich mit der principiellen Aenderung entschieden nicht zu befreunden vermag, oder im entgegengesetzten Falle ein für alle Mal ihre Zustimmung zu der nun nothwendig werdenden Einzelnabänderung erklärt [1]).

2. Auf die allgemeine Erörterung folgt nun die Berathung über die einzelnen Bestimmungen des Entwurfes, vorausgesetzt, dass die eben besprochenen Beschlüsse eine solche nicht überflüssig gemacht haben. — In der Regel ist natürlich die Reihenfolge der Sätze des Re-

---

auch ihre ganz bedenklichen Seiten hat, ist unläugbar; allein die Frage ist, auf welcher Seite das grössere Uebel liegt? Voraussichtlich werden die Ständeversammlungen aller deutschen Staaten in einem sehr bedeutenden Falle auf die Probe gestellt werden, nämlich bei der Vorlage des allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuches. Möge sie der Genius des Vaterlandes erleuchten! Die Vorgänge in Betreff der Zollvereinsgesetze, des Wechselrechtes und der Münzconvention von 1857 geben allerdings gegründete Hoffnung, dass selbst bedeutende Ausstellungen nicht überwiegen werden über den unendlich grösseren Nutzen einer gemeinschaftlichen Rechtsordnung in einem wichtigen Theile des Zusammenlebens und eines neuen Bandes für alle Stämme.

1) Nicht zu verwechseln mit der Beschlussfassung über leitende Grundsätze zur festen Reglung der späteren Einzelnberathung ist die Frage, ob nicht eine Ständeversammlung auch in Fällen, wo ihr Mitwirkungsrecht nicht beschränkt ist durch die äussere Sachlage, bei ausführlichen Gesetzen, z. B. ganzen Gesetzbüchern, sich darauf beschränke, nur die allgemeinen Grundgedanken zu erörtern und zu beschliessen, dagegen von der Berathung der einzelnen Bestimmungen abzustehen und deren Ordnung, gemäss den gefassten allgemeinen Beschlüssen, ihrer eigenen Commission oder der Regierung zu überlassen? Es ist sehr begreiflich, dass sich dieser Gedanke aufdrängt, (s. z. B. Wächter im N. Arch. für C.R., Bd. XIV, S. 317 und Zachariä, Arch. f. C.R., 1836, S. 279; Geib, Reform des Rechtslebens, S. 170,) wenn man die Schwierigkeiten einer so ausgedehnten Berathung und die Möglichkeit, um nicht zu sagen die Wahrscheinlichkeit, einzelner Missgriffe und Beschädigungen des Entwurfes ins Auge fasst. Dennoch ist die Richtigkeit des Verfahrens zum mindesten sehr zweifelhaft. Da die allgemeinen Grundsätze erst durch die Anwendung ihre rechte Bedeutung erhalten; da ferner ein an sich richtiger Grundsatz an einer unrechten Stelle oder über seine gültige Tragweite hinaus angewendet werden kann; da es endlich nicht wenige Fälle giebt, in welchen die starre Folgerichtigkeit durch Milderungen oder Ausnahmen unterbrochen werden muss: so ist für eine Berathung auch der Einzelheiten sehr viel zu sagen. Ohne dass also eine Beschränkung auf die obersten Grundsätze für unbedingt unzulässig zu erklären wäre, muss man sie doch wohl im Allgemeinen als den minder richtigen Weg bezeichnen. Vgl. Wächter, Arch. f. C.R., 1839, S. 354.

gierungsgesetzesentwurfes einzuhalten; doch steht es der Versammlung frei, hiervon auch abzuweichen und ganze Abtheilungen oder einzelne Sätze ausserhalb der Reihe zu berathen, wenn sie dieselben entweder logisch nicht am rechten Orte erachtet, oder sie ihnen eine präjudicirende Bedeutung für weitere Beschlüsse zuerkennt. Die Regierung kann nur verlangen, dass sich die Stände mit sämmtlichen von ihr in Vorschlag gebrachten Sätzen beschäftigen und darüber einen klaren Beschluss fassen; allein den Weg zu ihrem Entschlusse muss sie ihnen selbst überlassen. Zu wünschen ist freilich, dass nicht allzu häufig und ohne zwingenden Grund eine eigene Bahn eingeschlagen werde. Wenn namentlich nicht schon der Commissionsbericht eine Verrückung der Ordnung vorgeschlagen und das dadurch nothwendig werdende weitere Verfahren genau bezeichnet hat, so ist eine Veränderung der Reihenfolge immer ein bedenkliches Unternehmen, welches leicht eine Verwirrung in den ganzen Verlauf der Verhandlungen bringen kann. — Die zur Berathung und Beschlussfassung der Kammer vorliegenden Anträge sind übrigens die der Commission, und nicht die des Regierungsentwurfes. Die Commission ist dazu bestellt worden, der Kammer Vorschläge hinsichtlich des Regierungsentwurfes zu machen; es müssen also auch ihre Anträge zunächst besprochen werden. Diess hindert aber natürlich die Mitglieder nicht, auf den Regierungsvorschlag zurückzugreifen, falls die Commission eine ihnen nicht zusagende Aenderung vorgeschlagen hat, und im eigenen Namen einen Antrag auf Wiederherstellung desselben zu machen. Ein solcher Antrag ist denn, formell, ein Verbesserungsvorschlag (Amendement) zu dem Commissionsvorschlage, und als solcher zu behandeln; d. h. vor dem letzteren zur Abstimmung zu bringen. — Von der grössten Bedeutung ist ein richtiges Verfahren in Betreff der von einzelnen Mitgliedern ausgehenden Verbesserungsvorschläge; und zwar ist hier dreierlei ins Auge zu fassen, nämlich die richtige Abfassung derselben, die Berathung über dieselben, endlich die logisch richtige Verstellung zur Abstimmung. In ersterer Beziehung muss unwandelbar darauf gehalten werden, dass niemals ein Verbesserungsantrag nur in allgemeinen Umrissen und in unbestimmter Form eingebracht werden darf, sondern er immer genau formulirt zu stellen ist, und zwar in der Art, dass er, von der Versammlung angenommen, ohne alle weitere Bearbeitung oder Veränderung an jene Stelle des Gesetzesentwurfes treten kann, welche zu ersetzen er bestimmt ist. Eine (auch wohl schon vorgekommene) ganz allgemeine Beschlussfassung über Veränderungen, so dass nur ein Grundsatz nicht aber dessen bestimmte und ins Einzelne ausgearbeitete Fassung von der Kammer angenommen wird, kann nicht anders, denn als ein unvorsichtiges und fast liederliches Verfahren bezeichnet werden. Einmal kann dadurch die Berathung späterer Bestimmungen des Gesetzes sehr schwierig werden, weil die im weiteren

Verlaufe der Verhandlungen wünschenswerth erscheinenden Aenderungen nun ebenfalls nicht bestimmt zu fassen sind. Zweitens aber wird durch eine solche Behandlung eine nachträgliche Umarbeitung des Gesetzes, sei es durch die Kammercommission sei es gar durch die Regierung, nothwendig gemacht. Bei einer solchen mögen nun unabsichtliche und selbst absichtliche Irrungen im Verständnisse des Kammerbeschlusses eintreten, hieraus denn aber später bittere Streitigkeiten und vielleicht Abänderungen eines kaum veröffentlichten Gesetzes entstehen. Wenn daher ein Verbesserungsbeschluss nicht sogleich vollständig gefasst und formell in den Gesetzesentwurf eingereiht werden kann, so ist es räthlich, die Berathung abzubrechen und die Commission mit einer bestimmten Fassung für die nächste Sitzung zu beauftragen. Was sodann die Berathung der eingereihten Verbesserungsanträge betrifft, so ist eine Entscheidung darüber nothwendig, ob dieselben alsbald nach ihrer Stellung in der Versammlung Gegenstand der Verhandlung und Beschlussnahme sein können, oder ob sie nicht vielmehr eine entsprechende Zeit vorher übergeben, zur Kenntniss der Versammlung gebracht und vielleicht selbst der Commission zur Begutachtung zugewiesen werden sollen. Auf den ersten Blick scheint für die letztere Behandlungsweise sehr viel zu sprechen, ja dieselbe fast unumgänglich nothwendig zu sein. Es lässt sich nämlich nicht ohne Schein von offenbarer Richtigkeit geltend machen, dass ein nur kurzer Hand in die Verhandlung hereingeworfener Verbesserungsantrag in vielen, und zwar gerade in wichtigen, Fällen nicht alsbald in allen seinen Beziehungen und Folgen überblickt werden könne, was denn eben so gut zu nichtgewollten Veränderungen des Gesetzesentwurfes und zu unheilvollen Verwirrungen, als zu übereilter Verwerfung eines richtigen, aber durch seine Neuheit stutzig machenden Gedankens führen möge. Auch kann man darauf hinweisen, dass es nicht billig und nicht anständig gegen die Regierung und gegen die Commission der Kammer selbst sei, wenn deren wohl überlegten und vielleicht ausführlich motivirten Anträgen mit ganz improvisirten, von Niemand genauer bedachten und begutachteten Einfällen entgegengetreten werden dürfe. Man mag also für Inhalt und Form der Gesetze fürchten, falls nicht gegen Uebereilung Vorkehrung getroffen werde. Dennoch ist es, wie auch die Erfahrung reichlichst nachweist, nicht möglich, das so vernünftig scheinende Verfahren einzuschlagen. Ganz abgesehen davon, dass es namentlich viel beschäftigten Mitgliedern der Kammer unmöglich sein möchte, ihre etwaigen Verbesserungsanträge schon längere Zeit vor der Verhandlung auszuarbeiten, und dass also gerade die werthvollsten Vorschläge durch Präclusivtermine ganz vereitelt werden könnten: ist zweierlei einleuchtend. Einmal, dass Verbesserungsvorschläge in der Regel durch den Gang der Verhandlungen und durch die bereits gefassten Beschlüsse

bedingt sind, somit nicht zum Voraus und vor diesen Verhandlungen und Beschlüssen übergeben werden können. Tausendfältig entspringen sie erst unmittelbar aus der gerade geführten Verhandlung, werden sie nöthig durch einen im Augenblicke gefassten Beschluss. Zweitens aber wäre ein Fortschreiten der Berathung so gut wie unmöglich, wenn jeder Verbesserungsvorschlag immer wieder gedruckt, vielleicht gar an die Commission verwiesen, indessen aber, in der Regel wenigstens, die Berathung eingestellt werden müsste. Ein umfassenderes Gesetz, gar ein ganzes Gesetzbuch, käme auf solche Weise nimmermehr zu Stande, und es wäre also offenbar das Bessere hier nicht nur der Feind des Guten, sondern sogar des überhaupt Ausführbaren. Trotz dem also, dass unzweifelhaft bei einer augenblicklichen Besprechung der im Laufe der Verhandlungen erst entstehenden Verbesserungsanträge Missgriffe und Uebereilungen vorkommen können und vorkommen werden, bleibt keine andere Behandlungsweise übrig [1]). Höchstens mag in einzelnen besonders wichtigen Fällen davon abgegangen und ein Antrag vor seiner Besprechung in der Kammer und der Entscheidung über ihn zur beschleunigten Berichterstattung an die Commission gewiesen werden. Endlich bedarf es kaum noch einer näheren Ausführung, dass, wenn bei den Abstimmungen über Verbesserungsanträge nicht die richtige Reihenfolge eingehalten wird, theils der Ueberzeugung und dem Gewissen der Abstimmenden Gewalt angethan werden, theils Berathung und Beschlussnahme in unlösliche Verwirrung gerathen kann, so dass selbst die Ziehung irgend eines Beschlusses unmöglich wird. Allerdings geben theils die positiven Geschäftsordnungen Vorschriften in diesem Punkte, theils enthalten die allgemeinen Werke über parlamentarische Geschäftsbehandlung [2]) ausführliche Belehrungen; die Hauptsache bleibt aber natürlich immer die richtige Leitung des Vorsitzenden der Versammlung, dem schneller Ueberblick und logisches Denken in besonderem Grade eigen sein müssen. — Die Frage, ob zweckmässigerweise nur eine einzige Berathung und Beschlussnahme stattfinde, oder ob mehrere Lesungen einer schliesslichen Fassung der Versammlung voranzugehen haben, ist ohne Zweifel, trotz des entgegenstehenden Vorganges der englischen Parliamentsregeln und einiger nach ihrem Beispiele entworfenen Geschäftsordnungen, zu verneinen. Eine solche wiederholte Behandlung desselben Gegenstandes ist in der Regel nur eine leere Förmlichkeit, und dann ein unnöthiger Zeitverlust; wo sie aber wirklich gebraucht wird zu wiederholter sachlicher Besprechung und zur Vorlegung

1) Vgl. hierüber die sehr einleuchtenden und auf umfassender eigener Erfahrung beruhenden Bemerkungen von Wächter, im Arch. f. C.R., 1839, S. 350 fg.

2) S. namentlich die vortreffliche Auseinandersetzung von May (Das englische Parlament und sein Verfahren, übers. von Oppenheim. Lpzg., 1860, S. 246 fg.). Die durch eine jahrhundertlange Erfahrung des englischen Parliamentes ausgebildete Logik in Behandlung der Verbesserungsanträge ist in der That bewundernswerth.

neuer Anträge, dient sie nur allzu leicht dem Eigensinne oder den Umtrieben einer Minderheit. Diess aber ist um so mehr zu beachten, als der Zweck der Einrichtung, nämlich die Verhinderung einer Uebereilung, auf andere und weit bessere Art erreicht werden kann, und in der That auch durch die meisten Geschäftsordnungen vollständig erreicht ist. Die Bestellung der Vorbereitungscommissionen und der Druck ihrer Berichte gewährt nämlich vollkommen die Möglichkeit einer reiflichen Ueberlegung, und taugt selbst weit besser hiezu, als eine wiederholte bloss mündliche Besprechung. In England besteht eine solche Berichterstattung in der Regel nicht, und desshalb mag dort das an sich unvollkommene Mittel der dreimaligen Lesung nicht zu umgehen sein; es war aber geradezu gedankenlos, wenn einige deutsche Geschäftsordnungen neben den regelmässigen Commissionsarbeiten auch noch deren Ersatz einführten. Höchstens möchte bei ausserordentlich wichtigen, namentlich aber bei sehr verwickelten, Gesetzen ein Ausnahmsbeschluss zulässig sein, um eine Zwischenzeit zu Ueberlegung des in seinen Einzelheiten oder in seinen Folgen nicht leicht überschaubaren Ergebnisses zu gewähren. Und selbst hier muss man sich das Missliche des Verfahrens nicht verhehlen. Gerade bei Gesetzesentwürfen der bezeichneten Art ist die Erreichung eines Ergebnisses ungewöhnlich schwierig. Dasselbe wird nun aber durch eine nochmalige Berathung und Beschlussfassung aufs Neue in Gefahr gesetzt. Davon nicht zu reden, dass eine schädliche und vielleicht gefährliche Aufregung um so viel länger unterhalten werden mag.

3. Es unterliegt wohl itzt nirgends mehr einem Zweifel, dass die Anwesenheit von Regierungsbevollmächtigten bei den Berathungen über Gesetzesentwürfe nicht nur räthlich, sondern durchaus nothwendig ist. Die frühere entgegengesetzte Ansicht der deutschen Ständeversammlungen und hochgepriesene Bestimmung von Landesprivilegien beruhte auf dem unmöglich gewordenen Gedanken einer Verheimlichung der ständischen Rechte und namentlich der Mittel zu ihrer Durchführung. Es ist also nicht nur zu gestatten, sondern sogar zu verlangen, dass sich die Regierung bei der Berathung eines von ihr ausgehenden Gesetzesentwurfes in den Kammern durch eigens dazu bevollmächtigte, zu solchem Dienste besonders taugliche Organe vertreten und ihr Werk gegen etwaige Angriffe, sei es in Commissionsberichten sei es bei den Berathungen, vertreten lasse. Es steht ihr natürlich frei, wen sie in jedem einzelnen Falle abordnen will; ein Auftrag dieser Art ist Sache des persönlichen Vertrauens und der genaueren Bekanntschaft mit dem Gegenstande. Dass der Justizminister in der Versammlung erscheint, wenn Rechtsgesetze verhandelt werden, versteht sich allerdings von selbst, und ist durch Rücksichten des Anstandes gegenüber von der Kammer gefordert; ob er sich aber von Ministerialräthen, von Mitgliedern der Gesetzgebungscommission oder von sonstigen Beamten unter-

stützen zu lassen hat, hängt von den Umständen ab. So viel steht jedoch fest, dass eine Beschränkung der Berechtigung, vor den Kammern zu erscheinen, auf bestimmte Kategorieen von Staatsdienern durchaus unzweckmässig ist, da es sich nicht ein für alle Mal bestimmen lässt, in welcher amtlichen Stellung der tauglichste, das heist der mit genauer Sachkenntniss eine schnelle Auffassung und gute Redegabe vereinigende Mann zu finden sein wird. Unzweifelhaft waren z. B. die Bestimmungen der französischen kaiserlichen Verfassung von 1852, nach welchen ausschliesslich Staatsräthe die Vertheidigung der Gesetzesentwürfe zu vertreten hatten [1]), verkehrt; und noch weniger sogar entspricht es dem Zwecke, wenn itzt, (1861,) zwei Kammerminister ohne Verwaltungszweig zur Vertretung aller Arten von Gesetzen bestimmt sind. Bei einer ernstlich gemeinten und gegenüber von einer mit den nöthigen Rechten ausgerüsteten Volksvertretung wäre eine Vertheidigung aller und jeder, dem Redner weder durch Erfahrung noch durch Bearbeitung näher bekannter Gesetze eine völlige Unmöglichkeit. — Noch ist zu bemerken, dass die Regierung die Verhandlungen in der vollen Versammlung sehr erleichtern und abkürzen kann, wenn sie sich gleich zum Anfange über die von der ständischen Commission ausgesprochenen Ansichten und Anträge äussert, die ihr genehmen ausdrücklich billigend, ihre Gründe gegen die unzulässigen mittheilend. Die Verhandlung bekommt auf solche Weise eine bestimmtere Richtung und in der Regel einen engeren Kreis, ohne dass irgend einer Ansicht Gewalt angethan oder die Vorbringung neuer Vorschläge verhindert wäre [2]).

§ 24.

b) Das Verhältniss der beiden Kammern zu einander.

Unzweifelhaft treten sowohl die Vortheile als die Nachtheile des Zweikammersystemes bei der Gesetzgebung ganz besonders hervor. Einer Seits also die wiederholte Ueberlegung einer wichtigen und vielleicht schwierigen Angelegenheit; die Verhütung von einseitigen Ausschreitungen und von ungebührlichem Einflusse einzelner Mitglieder; die Beurtheilung von verschiedenen, thatsächlich im Lande vorhandenen und also auch zu beachtenden Standpunkten: auf der andern Seite Schwerfälligkeit und Verzögerung des Verfahrens; Möglichkeit der Geltendmachung selbstsüchtiger und nur bei Minderheiten vorhandener Interessen; Nöthigung zur Aufgebung von Grundsätzen und zur Annahme halber Massregeln, damit überhaupt etwas zu Stande komme. Wie aber dem sein mag, jedenfalls ist die Sache nach der Verfassung der meisten Staaten unvermeidlich.

---

1) S. Décret organique du 31 Dec. 1852, Art. 51.

2) Auf diese Weise verfuhr die württembergische Regierung im Jahr 1838 bei den Verhandlungen über ein Strafgesetzbuch, und mit grossem Nutzen.

Eigenthümliche Folgen bei der Verhandlung von Rechtsgesetzen treten nicht hervor; es ist das Verhältniss der beiden Kammern zu einander hier das gewöhnliche. Es hat also diejenige Kammer, bei welcher die Regierung den Gesetzesentwurf zuerst einbrachte, (worin sie völlig freie Hand hat,) der andern Kammer ihre Beschlüssé einfach und ohne Beifügung von Motiven zu übermitteln; natürlich vorausgesetzt, dass sie den Regierungsentwurf nicht vollständig verwarf, weil in diesem Falle nichts mitzutheilen ist, und die andere Kammer keinen wirksamen Beschluss in der Sache fassen könnte. Die nun zur Berathung und Beschlussfassung aufgeforderte Kammer hat in stofflicher Beziehung völlig freie Hand. Sie kann also den Beschlüssen der zuerst mit dem Gegenstande beschäftigten Kammer unbedingt beitreten oder nicht; im letzteren Falle aber kann sie entweder den Gesetzesentwurf ihrer Seits ganz verwerfen, oder sie mag bei Aenderungen, welche in der früher thätigen Kammer beschlossen wurden, zurückkehren zum Regierungsentwurfe, oder kann sie an einzelnen Beschlüssen dieser Kammer, enthalten diese nun eigenen Stoff oder nur eine Zustimmung zum Regierungsvorschlage, Aenderungen vornehmen; endlich steht ihr die Einschaltung ganz neuer Sätze zu. In zweien dieser Fälle ist die ständische Thätigkeit in Betreff des Gesetzesentwurfes beendigt, nämlich bei einer völligen Verwerfung des bereits anderer Seits angenommenen Gesetzes, sodann bei völliger Uebereinstimmung beider Kammern in allen Beschlüssen; Sache der Regierung aber ist es nun, einen Entschluss in Beziehung auf ihr weiteres Benehmen zu fassen. Wenn aber die in zweiter Linie handelnde Kammer im Ganzen angenommen hat, dagegen in Beziehung auf Einzelheiten Beschlussverschiedenheiten stattfinden, so geht die ganze Angelegenheit wieder zurück an die zuerst aufgerufene Kammer, welche nun auch ihrer Seits vollkommene Freiheit in Betreff dieser abweichenden Beschlüsse hat. Sie mag sie ganz annehmen, ganz verwerfen, nur theilweise sich einverstanden erklären, neue Gegenvorschläge machen, und es kömmt nun darauf an, ob diesen neuen Beschlüssen anderer Seits vollkommen zugestimmt wird oder nicht. Ist diess der Fall, so liegt eine übereinstimmende Erklärung an die Regierung vor, bleibt aber, sei es in vielen sei es in wenigen Punkten, eine Verschiedenheit der Meinungen, so hängt es nun von der jetzt wieder mit dem Gegenstande beschäftigten Kammer ab, ob sie ganz abbrechen und den ganzen Entwurf jetzt verwerfen will, oder ob sie für gut findet, nochmals unter Rücksendung ihrer jetzigen Beschlüsse einen nochmaligen Versuch zu vollständiger Uebereinstimmung zu machen; und es hindert selbst nichts, diesen Versuch zu wiederholen, wenn die Vereinbarung nicht alsbald vollständig erzielt werden konnte. Ist durch kein Mittel eine vollständige Uebereinstimmung beider Kammern in Form und Sache zu erzielen, so bleibt freilich nichts übrig, als der Regierung zu erklären, dass

eine Vereinbarung über ihren Entwurf nicht zu erlangen gewesen sei und derselbe somit die nöthige ständische Zustimmung nicht erhalten habe. Hierbei ist aber wohl zu bemerken, dass es weder der Regierung noch einer der beiden Kammern einseitig zusteht, die etwa von beiden Kammern gleichmässig angenommenen Punkte aus dem ganzen Entwurfe herauszunehmen und sie nun allein als allgemein gebilligtes Gesetz zu erklären. Ein übergebener Gesetzesentwurf bildet ein Ganzes, und er kann nur, wenn positive und negative Uebereinstimmung über alle Fragen vorhanden ist, als von allen Faktoren der Gesetzgebung gebilligt, zur Wirksamkeit kommen. Nur also wenn beide Kammern mit der einfachen Weglassung einer ursprünglich vorgeschlagenen Bestimmung einverstanden sind und daneben eine vollständige positive Vereinbarung über die Billigung des bestehen Gebliebenen stattfindet, liegt ein gleichlautender Beschluss der ganzen Ständeversammlung vor, und mag dann diesen die Regierung als Gesetz veröffentlichen.

Ob im Verlaufe solcher Verhandlungen zwischen zwei Kammern auch persönliche Zusammentritte zur Verständigung über streitige Punkte stattfinden sollen und können, darüber entscheidet zunächst natürlich die Geschäftsordnung in jedem Lande. Ist eine solche beiderseitige Abordnung und mündliche Verhandlung nicht ausdrücklich untersagt, so liegt kein Grund vor, warum sie nicht stattfinden dürfte. In dem Grundgedanken einer Volksvertretung liegt sicherlich kein Hinderniss; und auch das Zweikammersystem wird dadurch nicht verletzt, wenn nur keine gemeinschaftlichen Berathungen oder gar Beschlussfassungen beider Kammern stattfinden, sondern nur eine Besprechung von beiderseitigen Beauftragten. Ob auch noch andere Mitglieder als stumme Zuhörer anwesend sein können, ist kaum der Mühe werth zu erörtern, da es in keinem Falle viel nützen oder schaden wird[1]).

Die Stellung der Regierung bei diesem verwickelten Gange der Verhandlungen zwischen zwei Kammern ist keineswegs immer leicht, und es mag sich wohl begeben, dass sie viele Mühe aufwenden muss, oder dass sie sich zu manchen missliebigen Zugeständnissen herbeilässt, in der Hoffnung schliesslicher Erreichung einer Uebereinstimmung, ohne eine solche bewerkstelligen zu können. Es kommen dabei auch schwierige rechtliche Fragen zur Sprache, z. B. ob und inwieferne sie an Zugeständnisse gebunden bleibt, welche sie in einem früheren Stadium der Verhandlungen machte, falls später wesentliche Aenderungen durch Beschlüsse einer anderen Kammer

1) Die Anwesenheit von Nichtmitgliedern bei Zusammenkünften beiderseitiger Commissarien ist nicht zu verwechseln mit der Zulassung von Nichtmitgliedern bei Commissionssitzungen der einzelnen Kammer. Bei jenen Zusammentritten findet kein vertraulicher Austausch von Ansichten statt, besteht keine Gefahr eines vorzeitigen Bekanntwerdens von Planen und Gründen, ist somit auch keine Vereitlung des Zweckes der Arbeit durch eine ungeeignete Oeffentlichkeit zu befürchten.



herbeigeführt werden wollen. Es ist jedoch hier nicht der Ort, diese Rechtspunkte zu erörtern, und es mag somit nur die eine Frage aufgeworfen sein, ob die Regierung wohl daran thut, einen Gesetzesentwurf im Laufe der Verhandlungen zwischen den Kammern und vor deren schliesslichem Ausgange ganz zurückzuziehen, wenn sie sich kein gutes Ergebniss verspricht? Ueber das Recht einer solchen Zurücknahme kann allerdings ein Zweifel nicht obwalten; und auch die Lust zur Abkürzung einer Mühe- und Zeitanwendung, welche voraussichtlich zu keinem Ergebniss führen werden, ist begreiflich genug. Dennoch wird in der Regel davon abzuwarnen sein, und zwar aus zwei Gründen. Einmal, weil immerhin noch eine Möglichkeit bleibt, dass sich die Kammern vereinigen werden, ja sogar, dass anfänglich gefasste Beschlüsse, zu welchen die Regierung nur ungerne und bloss der Zustandebringung des Gesetzesentwurfes wegen zustimmte, wieder in Wegfall kommen. Zweitens aber, weil eine solche Zurückziehung leicht eine Missstimmung in den Kammern erweckt. Es ist vortheilhafter für die Regierung und nicht mehr als billig, wenn die Ursache des Nichtzustandekommens und die Verantwortlichkeit dafür auf Denen liegen bleibt, welche in der That die Schuld derselben tragen, nämlich auf den zu keiner Uebereinstimmung zu bringenden Kammern.

§ 25.

4. Die Schlussredaction.

Wenn die Verhandlungen in den ständischen Corporationen zu übereinstimmenden Beschlüssen geführt haben und die Regierung ihnen beigetreten ist, somit eine vollständige Uebereinstimmung sämmtlicher Faktoren der Gesetzgebung stattfindet, so ist nun das Gesetz nach Massgabe der mit dem Entwurfe vorgenommenen Aenderungen in seiner schliesslichen Abfassung herzustellen. Natürlich sind dabei sämmtliche von der Regierung genehmigte Beschlüsse der Kammern nach Form und Inhalt vollständig und unverändert aufzunehmen. Gewöhnlich werden sich hierbei keine Anstände ergeben; doch erfordern nachstehende Punkte eine Erörterung:

1. Die Besorgung der Schlussredaction steht jedenfalls der Regierung zu. Der Gesetzesentwurf ging von ihr aus, und die Stände waren nur zu ihrer Zustimmung aufgefordert; es ist somit auch Recht und Pflicht der ersteren, die ganze Angelegenheit zu Ende zu führen. Am besten wird wohl die Gesetzgebungscommission mit der Arbeit beauftragt werden, dem Justizministerium aber die Aufsicht darüber und die schliessliche Genehmigung zustehen. Eine nochmalige Mittheilung an den Staatsrath oder an das Gesammtministerium erscheint als überflüssig und als nicht in dem Geschäftskreise dieser Behörden begründet. Nur wenn sich bei der Ausarbeitung solche Anstände ergeben sollten, welche zu einem rechtlichen Zweifeln

unterliegenden oder zu späteren Streitigkeiten mit der Ständeversammlung Anlass gebenden Verfahren der Regierung zu führen vermöchten, könnte eine Berathung jener höchsten Stellen nothwendig werden.

2. Es ist nämlich nicht unmöglich, dass sich bei der schliesslichen Feststellung der Gesetzesworte Unklarheiten oder Widersprüche unter den Beschlüssen der Kammern herausstellen, welche während der Verhandlungen nicht bemerkt wurden. Dass solche Anstände nicht ungelöst in das Gesetz übergehen können, versteht sich von selbst; eben so unzweifelhaft ist aber auch, dass die Regierung allein nicht befugt ist, Widersprüche zwischen den Beschlüssen der Kammern zu entscheiden oder eine authentische Interpretation derselben zu geben. Das Verfahren in einem solchen Falle ist aber naturgemäss verschieden, je nachdem im Augenblicke der Entdeckung solcher Unvollkommenheiten die Kammern noch versammelt sind, oder bereits der Schluss des Landtages eingetreten ist. In dem ersteren Falle ist offenbar eine schleunige Mittheilung der Thatsache an die Ständeversammlung gerathen, und zwar zunächst an die Kammer, deren Beschluss die Ungewissheit verursachte. Sollte eine Vereinigung der beiden Kammern und der Regierung über den streitigen Punkt nicht zu Stande zu bringen sein, so wäre freilich schliesslich noch das Gesetz als gescheitert zu betrachten, da es nur bei vollständiger Uebereinstimmung aller Faktoren ins Leben treten kann. Sind die Kammern aber nicht mehr vereinigt, so muss die Regierung unter den drei möglichen Entschlüssen wählen: die Kammern zur Erledigung der Angelegenheit wieder einzuberufen; die Veröffentlichung des Gesetzes bis zum nächsten Landtage und einer alsdann zu bewirkenden Vereinigung aufzuschieben; oder endlich eine Entscheidung nach bestem Wissen und Gewissen zu treffen, auf die Gefahr hin, dass seiner Zeit die Ständeversammlung Einsprache erheben und vielleicht sonst noch manche Unzuträglichkeit wegen der anfechtbaren Gültigkeit der veröffentlichten Bestimmung sich ergeben könnte. Der letztere Ausweg ist allerdings der an und für sich bedenklichste und formell am wenigsten gerechtfertigte; dennoch wird in der Regel sich die Regierung zu ihm entschliessen müssen. Nur sehr selten wird der streitige Punkt sachlich von der Bedeutung sein, dass er die Beschwerlichkeiten und Kosten einer eigenen Einberufung der Stände austrüge; es könnte eine solche Massregel geradezu der Lächerlichkeit verfallen. Ebenso wird im Zweifel eine Nichtveröffentlichung des Gesetzes bis zum nächsten Landtage, möglicherweise also während mehrerer Jahre, unzweckmässig sein. Rechtsgesetze werden wohl niemals beabsichtigt und der beschwerlichen Verhandlung mit der Volksvertretung unterzogen, wenn nicht ein entschiedenes Bedürfniss dazu vorliegt. Dieses nun während so langer Zeit unbefriedigt zu lassen, wäre um so mehr Pedanterie, als der im Streite befindliche Punkt kaum

von grosser sachlicher Bedeutung sein kann, weil er sonst die Aufmerksamkeit schon während der Verhandlungen auf sich gezogen hätte. Zu läugnen ist freilich nicht, dass die einseitige, und somit an sich ungerechtfertigte, Entscheidung der Regierung möglicherweise zweierlei nicht eben leicht zu nehmende Unzuträglichkeiten zur Folge haben kann. Einmal Streitigkeiten mit der Ständeversammlung, und vielleicht in Folge deren eine theilweise Wiederabänderung des kaum gegebenen Gesetzes. Zweitens aber eine Rechtsunsicherheit, falls nämlich die von der Regierung veröffentlichte Fassung später in Folge der Verhandlungen mit den Ständen als eine unrichtige wieder aufgegeben werden muss. Hier würde sich denn fragen, ob die inzwischen nach der unrichtig formulirten Bestimmung geordneten Rechtsverhältnisse und gefällten richterlichen Urtheile bestehen bleiben, oder als auf einem verfassungsmässig ungültigen Befehle beruhend angegriffen werden können? Die Beantwortung dieser Frage ist aber um so schwieriger, als die Meinungen über die vorläufige Befolgbarkeit eines formell gültig publicirten, seinem Inhalte nach aber fehlerhaften Gesetzes bekanntlich sehr verschieden sind. Dennoch bleibt hier kein anderer Ausweg übrig, als dass der Justizminister, etwa nach vorgängiger Berathung im Staatsrathe und Gesammtministerium, die Sache auf seine Verantwortung nimmt. Ob der Regierung zu rathen ist, bei der wieder zusammentretenden Ständeversammlung die Angelegenheit selbst und freiwillig zur Sprache zu bringen und einen Vorschlag zu ihrer Ordnung zu machen, oder ob sie besser daran thut, auf eine Beschwerde von Seiten der Stände zu warten, wenn eine solche aber nicht erfolgt, das Gesetz als unzweifelhaft zu behandeln, hierüber mag verschiedene Meinung sein. Doch scheint das erstere Verhalten bessere Früchte zu tragen. Einmal ist es offener und aufrichtiger, und macht also der Regierung mehr Ehre. Sodann wird die Ungewissheit über den eigentlichen Bestand der Rechtsnorm durch blosses Stillschweigen nicht beseitigt. Nichts ist möglicher und selbst wahrscheinlicher, als dass der incorrecte Inhalt des Gesetzes früher oder später durch den Scharfsinn eines Richters oder Rechtsfreundes, so wie durch wissenschaftliche Bearbeitung an den Tag kömmt; je länger indessen der von der Regierung verkündigte Sinn zur Anwendung kam, um so grösser ist die Verlegenheit und vielleicht der Schaden für jene Bürger, deren Verhältnisse hiernach, also sachlich vielleicht falsch, geordnet wurden. Allen solchen Zweifeln und Nachtheilen beugt eine Verhandlung mit den Ständen vor. Entweder billigen diese die von der Regierung angenommene Fassung als die richtige; dann ist nicht nur für künftig, sondern auch rückwärts Alles richtiggestellt. Oder aber man vereinigt sich über eine neue erläuternde Fassung; dann sind jeden Falles für künftig alle Zweifel abgeschnitten, die nach der Regierungsveröffentlichung bereits behandelten Fälle aber müssen durch eine Uebereinstimmung

von Regierung und Kammern ausdrücklich als zu Recht bestehend erklärt werden [1]).

---

1) Es bedarf freilich nicht erst eines Beweises, dass es ein ungewöhnliches und sachlich bedenkliches Unternehmen ist, einzelne Rechtsentscheidungen durch die gesetzgebende Gewalt festzustellen, und dass das Verfahren doppelten Zweifeln unterliegt, wenn die Feststellung gar gegen den eigentlichen und anerkannten Sinn des Gesetzes erfolgt. Jeder Anfänger in der Rechtswissenschaft weiss, dass ein streitiger Rechtsfall vom Richter und nicht vom Gesetzgeber zu erledigen ist, und dass der Richter das zur Zeit der Entstehung des fraglichen Verhältnisses, beziehungsweise im Augenblicke des Urtheilsspruches, wirklich bestehende Gesetz anzuwenden hat. Auch mag, wenn schon vielleicht gegen grösseren Widerspruch, der Satz durchgeführt werden, dass ein auf einem, nach Erklärung der sämmtlichen Gesetzgebungsfactoren selbst, ungültigen Gesetze beruhendes richterliches Urtheil nicht zu Recht besteht und auch nicht einmal formales Recht macht. Allein mit all dieser Elementarweisheit ist in dem vorliegenden Falle nicht geholfen. Die Frage ist, was gerechter- und billigerweise zu thun ist, wenn durch einen Fehler der Staatsgewalt ein sachlich unrichtiges Gesetz zur Nachachtung bekannt gemacht und dasselbe in gutem Glauben von einem Richter angewendet wurde, der Spruch formelle Rechtskraft beschritten hat? Um zu einer umsichtigen und von keiner Seite anfechtbaren Antwort auf diese Frage zu gelangen, ist die Beachtung und gegenseitige Abwägung verschiedener Standpunkte und Forderungen nothwendig. — Vorerst ist einleuchtend, dass die Sache sowohl eine allgemein staatliche Bedeutung hat, als von Wichtigkeit für die Rechte und Interessen von Privaten ist. Für den Staat nämlich handelt es sich davon, ob die verfassungsmässigen Grundsätze über die gültige Entstehung von Gesetzen mit Folgerichtigkeit durchzuführen sind, oder ob die Sicherheit des von ihm im einzelnen Falle ausgesprochenen Rechtes und die Unantastbarkeit eines gültigen Richterspruches unter allen Umständen aufrecht erhalten werden muss? Die Privaten aber sind sehr dabei betheiligt, ob ein ihnen formell untadelhaft zugeschiedenes Rechtsverhältniss bestehen bleibt, nachdem die Entdeckung gemacht ist, dass der betreffende Spruch aus einer falschen Rechtsquelle herrührt, oder ob eine nachträgliche Aenderung in Gemässheit des richtigen Gesetzes einzutreten hat; wobei denn wieder theils strafrechtliche Urtheile theils Entscheidungen in bürgerlichen Rechtssachen zur Sprache kommen können. Es ist nothwendig, jeden dieser Standpunkte abgesondert zu erörtern; das erlangte Ergebniss mag dann verglichen und, falls es nicht übereinstimmt, eine Ausgleichung gesucht werden. — Auf allgemeinem staatlichem Standpunkte handelt es sich davon, zu entscheiden, ob in einem Collisionsfalle der Grundsatz, dass eine nicht auf vollständiger Uebereinstimmung der Gesetzgebungsfactoren bestehende Norm keine rechtlichen Wirkungen habe, im Interesse des Rechtes und des öffentlichen Wohles höher zu stellen ist, als die Aufrechterhaltung des durch Richtersprüche erzielten formalen Rechtes? Hier ist es denn sicherlich keine schwere Aufgabe, den logisch-unanfechtbaren Beweis zu führen, dass die Bewahrung der Verfassung geboten sei, und zwar nicht bloss wegen der höheren Gültigkeit ihrer Satzungen, sondern auch weil sie die letzte Grundlage und den Schutz alles Rechtes und aller Ordnung im Staate bilde. Man kann auch ohne grossen Aufwand von Einbildungskraft eine Schilderung von der Verwirrung entwerfen, welche daraus entstehen müsse, wenn die Regierung die Gesetze anders veröffentlichen könne, als sie mit den Ständen verabredet seien. Dennoch überwiegen die Gründe für eine Aufrechterhaltung der Richtersprüche. Unläugbar ist es eine der ersten Bedingungen eines sicheren Zusammenlebens und somit der Erreichung aller Lebenszwecke, dass ein durch die gesetzlichen Organe im Einzelnen geordnetes Rechtsverhältniss geachtet werde, namentlich vom Staate selbst. Wie nothwendig eine solche Anerkennung ist, beweist schon die von keiner Seite bestrittene Aufrechterhaltung derselben auch in dem Falle, wenn sich eine sachliche Missanwendung des Rechtes nachweisen lassen sollte. Sie machen unantastbares formales Recht aus Gründen des allgemeinen Wohles. Unzweifelhaft ist die Bewahrung der verfassungsmässigen Formen und Grundsätze ebenfalls von grosser Bedeutung für die Rechtssicherheit; allein theils ist deren Wirkung doch nur eine entferntere und mittelbare, theils soll ja in dem vorliegenden Falle, angenommenermassen, die Hochhaltung derselben in ein helles Licht gesetzt werden durch die Wiederaufhebung des unrichtig verkündigten Gesetzes. Eine Berücksichtigung des nächst Nothwendigen ist also um so eher thunlich, als der Grundsatz fest gewahrt bleibt. — Stellt man sich nun aber, zweitens, auf den Standpunkt der einzelnen Bürger, deren Rechtsverhältnisse durch einen Richterspruch der unterstellten Art geregelt worden sind, so sind unzweifelhaft dieselben, was immer strenges Recht sein möge, zu der Billigkeitsforderung befugt, durch einen vom Staate begangenen Fehler so wie durch dessen

3. Ein zwar nicht wünschenswerther, allein doch möglicher Fall ist es, dass die Ständeversammlung die von ihr in Betreff des Gesetzesentwurfes verlangten Aenderungen nicht im Einzelnen formulirt, sondern nur einen Grundsatz feststellt, die Hineinarbeitung desselben in das Gesetz aber der Regierung überlässt. Hier hat denn natürlich diese letztere völlig freie Hand, und zwar sowohl in Betreff aller aus dem Grundsatze möglicherweise ableitbaren Folgerungen, als hinsichtlich der formellen Fassung der von ihr vorzunehmenden Aenderungen. Es kann von ihr nur logische Folgerichtigkeit und vollständige Durchführung des vereinbarten Grundsatzes verlangt werden. In Betreff einer sich später etwa erhebenden Meinungsverschiedenheit der Stände gelten die soeben erörterten Grundsätze.

Dass die von den Behörden festgestellte Schlussredaction erst durch die ausdrückliche Genehmigung und Unterschrift des Staatsoberhauptes Gültigkeit und Abschluss erhält, bedarf nicht erst der Erwähnung.

Wiedergutmachung nicht beschädigt zu werden. Sie haben nichts verschuldet; auf ihre Kosten kann daher auch die Angelegenheit in keinem Falle geordnet werden. Genauer betrachtet löst sich aber diese Billigkeitsforderung in zwei Sätze auf: einmal, dass der Einzelne keinen positiven Schaden erleide unter dem Fehler des Staates; zweitens, dass ihm ein bereits zuerkannter Vortheil nicht nachträglich wieder entzogen werde. Die Anwendung dieser Verlangen auf strafrechtliche Fälle hat wohl kaum einen Anstand. Leicht wird sich Jeder mit der doppelten Forderung vereinigen, dass eine durch das unrichtige Gesetz veranlasste höhere Strafe auf das vom Gesetzgeber wirklich gewollte Mass herabgesetzt, und dass eine auf ein solches Gesetz begründete zu geringe Strafe nicht nachträglich noch erhöht werde. Zu jener härteren Strafe war kein Rechtsgrund vorhanden; eine doppelte Verurtheilung wegen desselben Vergehens aber liefe gegen alle Grundsätze und könnte überdiess nicht anders, denn als eine Grausamkeit bezeichnet werden. Schwieriger ist die Entscheidung in bürgerlichen Rechtssachen. Während nämlich bei jenen Strafurtheilen den Verlangen der Einzelnen nur das, bei einer etwas höheren oder niederern Strafbemessung kaum nennenswerth betheiligte, öffentliche Wohl gegenübersteht, somit Billigkeit leicht geübt werden mag; steht bei einem civilgerichtlichen Urtheile der Vortheil eines Bürgers dem ganz gleichen Interesse der andern Partie gegenüber, und kann Billigkeit gegen den Einen nicht stattfinden, ohne dass sie unmittelbar auf Kosten des Andern ginge. Wenn z. B. der Kläger durch die Anwendung des falschen Gesetzes gewonnen hat, während er unter dem richtigen verloren hätte, und nun der Satz, dass zuerkannte Vortheile nicht wieder entzogen werden können, zur Anwendung gebracht werden soll, so geschieht es dadurch, dass dem Beklagten sein Recht vorenthalten wird. Hier bleibt denn, da doch etwas geschehen muss, nichts übrig, als derjenigen Billigkeitsforderung den Vorrang einzuräumen, welcher auch noch ein öffentliches Interesse zur Seite steht. Diess ist denn aber unzweifelhaft bei derjenigen Partei der Fall, welche die Aufrechterhaltung des gerichtlichen Spruches und die Anerkennung eines formalen Rechtes verlangt. Aus welchen Gründen des allgemeinen Wohles diese Festhaltung wünschenswerth erscheint, ist oben bereits angegeben; und es kommt noch dazu, dass möglicherweise die in Frage stehenden Urtheile nicht bloss zwischen den unmittelbar Betheiligten Recht gemacht haben, sondern dass auch noch Dritte, welche in ähnlichen Verhältnissen standen, die getroffenen Entscheidungen zur Richtschnur ihrer Angelegenheiten genommen haben, und dass somit eine Wiederaufhebung jener Sprüche weit und breit eine Verwirrung des Rechtes und vielleicht ganz unverschuldete Nachtheile verursachen würden. — Diesem allem gemäss ist somit sowohl vom Standpunkte der öffentlichen Interessen, als von dem der Privatansprüche zu fordern, dass bei der Wiederherstellung des ursprünglichen Willens des Gesetzgebers zu gleicher Zeit die Gültigkeit der indessen auf Grund des veröffentlichten Gesetzes erlassenen rechtskräftigen richterlichen Handlungen anerkannt und ebenfalls in dem neuen Gesetze verkündet werde; mit Ausnahme jedoch der etwa erfolgten härteren Strafen, welche, sei es auf Anfordern der Betheiligten sei es von Amts wegen, auf das Mass des richtigen Gesetzes zurückgeführt werden müssen.

Vierte Abtheilung.

Verhältnisse der Gesetzgebung zu auswärtigen Gesetzen.

§ 26.

1. Der Standpunct.

Mehr als ein gewichtiger Grund fordert, dass jeder Staat seine Gesetze selbstständig und nur für sich erlasse. Es liegt diess schon in dem Begriff der Unabhängigkeit des Staates und in der Aufgabe der Staatsgewalt. Sodann können die eigenthümlichen Rechtsbedürfnisse des Volkes auf diese Weise wo nicht allein, so doch am leichtesten und sichersten befriedigt werden. Endlich sind die zur Herstellung guter Gesetze und zur Wahrung der Mitwirkung des Volkes nöthig erfundenen Formen wesentlich auf die Selbstständigkeit und Vereinzelung jedes Staates berechnet.

Dennoch zeigt die Erfahrung nicht wenige Fälle, in welchen Staaten keineswegs die Rechtsgesetze in eigener Machtvollkommenheit erlassen. Und zwar kömmt diess sogar in wesentlich verschiedener Weise vor.

Einmal nämlich finden sich Staaten, welche sich von andern übermächtigen Staaten einen grösseren oder kleineren Theil der Gesetzgebung dieser letztern aufdringen lassen müssen; und zwar nicht sowohl im Interesse der das Recht auf solche Weise Empfangenen, sondern aus Gründen der Politik des Mächtigen.

Sodann aber ereignet es sich, dass sich Staaten freiwillig zur Feststellung eines Rechtsgesetzes an andere Staaten anschliessen; wobei wieder zwei wesentlich verschiedene Fälle zu unterscheiden sind:

Zuweilen nämlich wird durch einen allseitig freiwilligen Vertrag unter einer grösseren oder kleineren Anzahl von unabhängigen Staaten ein gemeinschaftliches Gesetz verabredet und dann in jedem der vertragenden Staaten als Landesrecht eingeführt.

Anderweitig aber entschliesst sich zuweilen ein Staat, ein Gesetz eines andern Staats, welches dieser für sich selbstständig festgestellt und als

Recht bei sich eingeführt hat, durch einseitigen Entschluss auch für sich anzunehmen und es somit auch als sein Landesrecht zu verkündigen.

Von diesen verschiedenen Fällen der Giltigkeit nicht bloss einheimischer Gesetze bietet die gewaltsame Aufnöthigung keinen Gegenstand für Erörterungen der Justiz-Politik. Es wird ja hier kein freier Wille gelassen; weder die Frage der Annahme des fremden Rechtes an sich, noch die der Ausdehnung der Massregel und ihrer Behandlung steht zur Erwägung. Es muss eben das Unvermeidliche, so ungewünscht und vielleicht schädlich es sein mag, ertragen werden. Und sollte je in einzelnen Puncten Freiheit gelassen sein, so ist theils deren Auffindung und Abgränzung in allgemeiner Lehre unmöglich; theils bedarf es auch in so ferne einer eigenen Erörterung nicht, als die für eine freiwillig einseitige Annahme eines fremden Rechtes aufzustellenden Regeln auch hier nach Umständen benützt werden können.

Dagegen erfordert die freiwillige Annahme eines fremden Rechtes, in welcher Weise sie geschehen mag, allerdings eine genaue Erörterung der Frage: ob und unter welchen Voraussetzungen ein solches Unternehmen als gerechtfertigt und rathsam für die Führung der Rechtspflege erscheint? Hier ist selbst eine gänzliche Unterlassung, wenn sie nöthig erscheint, möglich, und können Bedingungen, Beschränkungen, Ausnahmen nach Forderungen der Zweckmässigkeit gemacht werden.

Unzweifelhaft müssen auch bei solcher freiwilliger Entsagung auf selbstständige Gesetzgebung gewichtige Gründe zur Rechtfertigung oder gar Anrathung des Schrittes vorliegen. Ist auch vom Standpuncte der Unabhängigkeit nichts einzuwenden, so giebt doch in dem einen Falle der Staat das verhältnissmässig leichte Mittel der eigenen Willensbestimmung auf um den weitläufigen, beschwerlichen und unsichern Weg der Verhandlung mit Gleichberechtigten einzuschlagen; und entsagt er im andern Falle der Selbstbestimmung wenigstens in allen Einzelnheiten. Ein solches Beginnen ist nur dann verständig, wenn ein bedeutender Vortheil dadurch erreicht werden kann, und wenn dieser Vortheil nicht auf andere Weise zu bewerkstelligen ist. Ob nun dem so ist, wird sich aus der Untersuchung ergeben.

Im Uebrigen bedarf es wohl kaum erst der ausdrücklichen Bemerkung, dass ein Gegenstand gegenwärtiger Erörterung nur die Annahme solcher Rechtsgesetze sein kann, welche die innere Rechtsordnung des Staates betreffen, deren Handhabung somit Sache der Rechtspflege ist. Verabredungen über völkerrechtliche Verhältnisse, d. h. über Rechtsordnung zwischen Staat und Staat, sind wesentlich verschiedener Gattung, ihre Auslegung und Aufrechterhaltung ist nicht Aufgabe der Gerichte, und ihre Erörterung nicht Theil der Justiz-Politik.

2. Die verschiedenen Fälle.

§ 27.

a) Die Verträge mit fremden Staaten über gemeinsames Recht.

Da, nach der vorstehenden Ausführung, das Aufgeben einer selbstständigen Gesetzgebung auch im Vertragswege ein anomaler und nur durch gebieterische Umstände zu rechtfertigender Zustand ist, so ist auch eine allseitige und strenge Untersuchung aller Verhältnisse nothwendig, damit der bedenkliche Schritt wenigstens nur in passenden Fällen geschehe. Eine solche Untersuchung zweigt sich denn nun aber in vier besondere Fragen ab. Erstens sind die an und für sich möglichen Zwecke zu erörtern; zweitens die Verhältnisse, unter welchen Uebereinkünfte mit fremden Staaten räthlich sind; drittens die einzelnen Gegenstände der Verträge; endlich das Verfahren.

1. Die Vorfrage, mit deren Verneinung natürlich alles Weitere in sich zerfiele, ist bestimmt so zu stellen: ob und welche Vortheile für den Staat es giebt, deren Erlangung einer Seits selbst ein grosses Opfer werth ist, anderer Seits nur durch eine mehr oder weniger ausgedehnte Gemeinschaft des Rechtes bewerkstelligt werden kann?

Solcher Fälle lassen sich nun aber dreierlei auffinden.

Einmal kann der Staat beabsichtigen, durch eine Gleichheit des Rechtes die gemeinschaftliche Nationalität zu erhalten und zu kräftigen. — Hier ist weder an Zweck, noch an Mittel etwas auszusetzen. Ein in mehrere unabhängige Staaten zerspaltener Volksstamm läuft Gefahr durch diese Abgränzung in kleinere Lebenskreise zu verkümmern in seiner geistigen Entwicklung. Erhaltung der Nationalität trotz der Trennung ist daher höchst wünschenswerth schon auf allgemeinem menschlichen Standpuncte. Sodann aber ist möglichst feste innere Einheit für einen solchen Zustand der äussern Zersplitterung von der höchsten Wichtigkeit in allen auswärtigen Beziehungen. Gemeinschaft des Rechtes wird nun freilich nicht das einzige Mittel zur Erreichung dieses Zweckes sein; allein dass sie jeden Falles viel beiträgt zu geistiger Uebereinstimmung und zur Belebung des Gefühles der Verwandtschaft, unterliegt um so weniger einem Zweifel, als dieselbe noch manche weitere gemeinschaftliche Zustände im Gefolge hat. So z. B. dieselbe Literatur des Rechtes, die Möglichkeit gemeinschaftlicher Unterrichtsanstalten, wohl selbst gemeinschaftlicher höchster Gerichte [1]).

1) Was ist es denn auch anderes, als das Gefühl der zersplitterten Nationalität, was in Deutschland immer wieder die Besten des Volkes zu dem Verlangen nach einer gemeinsamen Gesetzgebung treibt? Es mögen bei diesem Wunsche auch unklare Vorstellungen und unverständige Erwartungen mit unterlaufen. Allein auch der, welcher wohl weiss, dass ein deutsches Gesetzbuch kein nothwendig vortreffliches, noch ein von jedem Laien mit Erfolg anzuwendendes Recht ist, und der alle Vorzüge des römischen Rechtes und seiner Bearbeiter kennt, muss eine

Ein anderer Grund zu dem Wunsche einer Rechtsgemeinschaft kann der sein, die Bürger des eigenen Staates vor Schaden zu bewahren bei ihren Berührungen mit der Rechtsordnung fremder Staaten. Und zwar kann diess in zwei Richtungen beabsichtigt sein. Einmal mag gemeinschaftliches Recht erstrebt werden zur gleichmässigen Regelung solcher Verhältnisse, welche über die Gränzen Eines Staates hinausgehen, und welche somit bei Verschiedenheit des Rechtes in den verschiedenen Gebieten in Unordnung und Nachtheil gebracht werden. Zweitens kann es für nöthig erachtet werden den Staatsangehörigen in ihrem gewerblichen Verkehre mit und in dem Auslande ein gemeinsames, somit ihnen bekanntes, Recht zu verschaffen. — Auch hier ist unzweifelhaft der Zweck von Bedeutung. Im ersten Falle wird ein Zustand abgewendet, welcher ohne Schuld der Betheiligten und ohne mögliche Abhülfe ins Unerträgliche gehen, die grössesten Nachtheile ohne irgend einen Sinn und Nutzen für irgend Jemand herbeiführen kann. Die zweite Bemühung ist namentlich da von Werth, wo der gegenseitige Stand der Gewerbe und des Handels vielfache gegenseitige Verbindungen und Interessen unter den Bevölkerungen erzeugen. Möglicherweise aber auch noch in anderen Beziehungen; z. B. wenn nach dem Kapitalmarkte der in Frage stehenden Länder, oder bei häufigen Fällen von Grundbesitz ausserhalb des eigenen Landes, diessseitige Bürger grosses Vermögen im Auslande haben. Die Richtigkeit des Mittels aber bedarf nicht erst eines Beweises. In der erstbesprochenen Unterstellung hört das Uebel unmittelbar auf. Im zweiten Falle wird zwar kein Einsichtiger der Ansicht sein, dass ein gemeinsames Recht den einfachen Bürger in den Stand setzen werde, bei seinen Angelegenheiten im Auslande den Rath von Sachverständigen immer zu entbehren, (kann er diess doch nicht in dem eigenen Lande); aber unläugbar wird doch eine bedeutende Erleichterung und Sicherstellung im gewöhnlichen Handel und Wandel geschafft.

Endlich kann ein Staat seiner Rechtsordnung und Rechtspflege Verbesserungen in solchen Beziehungen verschaffen wollen, in welchen seine eigenen Einrichtungen allein es nicht vermögen, vielmehr eine Zustimmung, wohl selbst eine Mitwirkung, fremder Staaten dazu gehört.

Gemeinschaft des Rechtes wollen, wenn er den Schmerz um das zerrissene und unmächtige Vaterland fühlt und die Verkümmerung in den vielen kleinen Gebieten sieht. Nicht aus Rücksicht auf Verkehrserleichterung wird Gemeinsamkeit verlangt; der Zweck ist ein weit höherer, das Gefühl ein weit edleres. Wo immer ein Band der Gemeinschaft aufzufinden ist, greift der Deutsche darnach; und gemeinschaftliches Recht ist ein starkes und ein mehrfaches Band. Dem aber, welcher solche Gründe nicht deutlich einsieht, sagt es wenigstens ein dunkles sittliches Gefühl; und daher wird der Ruf nach gemeinsamem Rechte immer mächtigern Nachklang im ganzen deutschen Volk finden. Und nimmermehr wird eben desshalb auch das Missbehagen entfernt werden können, welches daraus entstand, dass die Frage über ein gemeinsames Recht ohne Sinn und Herz für die nationale Seite aus technischem Gesichtspuncte erledigt werden wollte. Im schlimmsten Falle wollen die Meisten hier lieber mit Thibaut sich irren, als mit Savigny recht haben.

So u. A. hinsichtlich der Auslieferung flüchtiger Verbrecher, der Giltigkeit der diesseitigen gerichtlichen Urtheile auch ausserhalb der Landesgränzen. Eine gegenseitige Unterstützung unabhängiger Staaten zur Förderung der Rechtspflege mag sittliches Gebot und vielleicht auch Regel höherer Staatsklugheit sein: allein eine natürliche Rechtspflicht ist sie nicht [1]. Wenn also ein Staat nicht in der Lage ist, die Einwilligung der Fremden auf andere Weise zu erreichen, als durch die Zusicherung von Gegenseitigkeit, — und selten wird ein Staat sich zu andern Bedingungen verstehen, — so ist die Annahme eines gemeinsamen Rechtes das nothwendige Mittel zu Erreichung des bedeutenden Zweckes.

Allerdings findet unter diesen drei Fällen einige Verschiedenheit statt. Im ersten wird eine bei weitem ausgedehntere Gemeinschaftlichkeit des Rechtes stattfinden müssen, als in den beiden andern Fällen, namentlich in dem dritten. Es ist ferner die Gemeinschaftlichkeit in den beiden ersten Unterstellungen der Zweck selbst, während es im dritten nur ein Mittel ist. Endlich ist bei einer beabsichtigten Förderung der Nationalität eine Stammeseinheit nothwendige Voraussetzung, während sie von keiner Bedeutung für Sicherstellung der Bürger und bei Erstrebung guter Rechtspflege ist. Allein es hindert diess nicht, alle drei Fälle zusammenzufassen; es bleibt doch wesentlich immer dieselbe Frage, und es ist von allen dreien das Urtheil zu fällen, dass sie an sich den Staat berechtigen, vertragsmässig gemeinschaftliche Gesetze mit andern passenden Staaten zu gründen.

2. Ist dem nun aber im Allgemeinen also, so ist nun ferner zu untersuchen, unter welchen bestimmten Umständen ein Staat den Versuch machen soll, zu gemeinschaftlichem Rechte zu gelangen? Denn nicht erst eines Beweises bedarf es, dass nicht mit jedem beliebigen Staate und nicht zu jeder Zeit solche Verträge geschlossen werden können, sondern dass nur unter der Voraussetzung gewisser Bedingungen die Gemeinschaft nützlich ist. Eine ins Einzelne gehende Aufzählung aller Möglichkeiten ist freilich nicht thunlich, da zu viel von den gegenseitigen concreten Zuständen abhängt; allein einige leitende Grundsätze lassen sich finden.

Als allgemeine, für sämmtliche oben bezeichnete Fälle gleichmässig gültige Regeln sind nachstehende zu beachten:

Vor Allem ist ein gemeinschaftliches Recht nur unter solchen Völkern möglich, welche in wesentlich gleichen materiellen und geistigen Zuständen sind. Mit Völkern von verschiedener Gesittigung ist also ein Vertrag nicht zu schliessen. Und nur mit Unrecht würde man etwa wähnen, bei dem Abschlusse nur darauf zu sehen zu haben, dass das verabredete Gesetz für die diesseitigen Verhältnisse passe, den mitvertragenden Staaten

1) S. Heffter, Europäisches Völkerrecht, 2te Aufl., Berl., 1847, S. 67.

aber überlassen könne, wie sie sich damit zurecht finden. Auch abgesehen von der Unsittlichkeit der Beeinträchtigung Anderer zum eigenen Vortheile, würde hier nichts gewonnen werden. Dass im Falle einer beabsichtigten Verkehrserleichterung der Zweck geradezu verfehlt wäre, liegt auf der Hand; allein auch in den beiden andern Fällen wäre Unterhandlung und Abschluss vergebliche Mühe, weil das unpassende Recht in Kurzem von den Verbündeten verlassen oder geändert werden würde.

Zweitens aber darf kein gemeinsames Recht angenommen werden, welches in seinem Geiste, wenn schon nicht unmittelbar in den Bestimmungen, der Verfassung des Staates zuwider wäre. Die Rechtspflege muss, wie jede andere Thätigkeit der Staatsgewalt, vor Allem verfassungsgemäss sein, und eine Abweichung, ist dadurch in keiner Weise gerechtfertigt, dass sie in Gemeinschaft mit Andern vorgenommen wird. Wenn also z. B. in einem Staate die Gleichheit vor dem Gesetze grundgesetzlich feststeht, kann nicht etwa ein gemeinschaftliches gerichtliches Verfahren verabredet werden, welches bevorzugte Gerichtsstände kannte, oder ein bürgerliches Gesetzbuch mit einem Rechte für verschiedene Stände. Dem Geiste einer Volksherrschaft wäre ein Recht, welches Anhäufungen von Vermögen durch Fideicommisse u. s. w. begünstigt, ebenso entschieden zuwider, als umgekehrt einer Aristokratie gleiche Theilung jeder Verlassenschaft.

Grundsätze für die einzelnen Fälle aber sind folgende:

Zur Stärkung der Nationalität ist ein gemeinschaftliches gewillkürtes Recht nur unter einer doppelten Voraussetzung zu erstreben. — Vorerst müssen auch noch andere Einheitsgründe vorhanden sein. So hoch man auch die Wirkung eines gemeinsamen Rechtes anschlagen mag, so ist doch klar, dass es allein eine gemeinschaftliche Volksthümlichkeit nicht zu Wege bringt [1]; und dann ist das Opfer ohne Ersatz. Nur also, wo noch ausserdem gemeinschaftliche staatliche oder völkerrechtliche Einrichtungen, oder Vereinigungen zu Handels- und Gewerbezwecken, oder mindestens scharf ausgesprochene und bleibende gemeinschaftliche politische Bestrebungen und Stellungen unter stammverwandten Völkern bestehen, ist auch gemeinschaftliches Recht als Mittel zu Erhaltung der Nationalität an der Stelle. — Sodann aber ist Sorge zu tragen, dass vertragsmässig einzuführendes gemeinsames Recht nicht etwa der gesetzlichen Feststellung eines solchen hindernd in den Weg trete. Ein vertragsmässiges gemeinschaftliches Recht ist immer nur ein Nothbehelf sowohl was die Zustandebringung, als was nothwendige Verbesserungen, und was endlich die Dauer betrifft. Es wäre

1) Diess ergiebt sich deutlich aus denjenigen Fällen, in welchen wesentlich gleiches Recht besteht, ohne eine besondere Wirkung auf die Nationalität zu üben, selbst bei stammverwandten Völkern. So z. B. das gleiche Recht zwischen Frankreich und Belgien; zwischen England und den Vereinigten Staaten.



also verkehrt, etwa aus Ungeduld, im Wege des Vertrages Recht festzustellen, welches auch, wenn schon vielleicht später, im Wege regelmässiger Gesetzgebung zu Stande gekommen wäre, und das nun als Gesetz ganz unterbleibt. Wo also zwischen den geschiedenen Staaten ein Verband mit der Berechtigung zu Gesetzgebung für alle besteht, (wie diess ja in einem Bundesstaate und selbst in einem Staatenbunde sein mag,) ist es die Aufgabe, diese Gesetzgebung zu beleben, nicht aber sie durch ein unvollkommenes Mittel zu ersetzen.

Keineswegs gleich sind die Voraussetzungen, unter welchen es räthlich ist, die beiden Fälle der Sorge für die Bürger im Auslande zu ordnen. — Ein gemeinsames Recht für Behandlung eines und desselben Verhältnisses ist nicht sowohl dann wünschenswerth, wenn das Recht der betreffenden Staaten verschieden, als dann, wenn es unvereinbar ist. Nur in dem letzteren Falle entstehen schwere, weil unlösbare Unzuträglichkeiten. Ob die Zahl der Verhältnisse, deren Recht gemeinsam gemacht werden soll, eine bedeutende ist oder nicht, ändert in der Dringlichkeit der Hülfe nichts. Auch seltener vorkommende Zustände sollen in gesittigten Staaten nicht durch die Gesetze selbst auf eine für die Betheiligten verderbliche Weise in Unordnung gebracht werden. Es mag somit auch mit solchen Staaten, mit welchen keine lebendige Verbindung stattfindet, immerhin ein Vertrag über solche Gegenstände geschlossen werden. — Anders bei den Verabredungen über gemeinsames Recht zum Behufe einer Verkehrs-Förderung. Hier ist sowohl das Bestehen eines bedeutenden Geschäftsverkehres, als Verschiedenheit des beiderseitigen Rechtes Bedingung der Zweckmässigkeit. Findet ein solcher Verkehr nicht statt, so ist eine denselben betreffende Rechtsvereinigung nicht der Mühe werth, während sie doch für spätere Bewegungen der eigenen Gesetzgebung sehr störend sein kann. Ist aber keine wesentliche Verschiedenheit der beiden Gesetzgebungen, so kann auch kein nennenswerther Nachtheil im Verkehre daraus entstehen. Je weiter also das Recht zweier in grossem Verkehre mit einander stehender Völker itzt auseinander läuft, desto wünschenswerther ist eine Vereinigung, freilich leider desto schwieriger auch deren Bewerkstelligung [1]).

Was endlich die Verabredungen zum Behufe der Verbesserungen

---

1) Ein bekanntes Beispiel wird diesen Unterschied klarer machen. Es ist für den Gipfel der Lächerlichkeit erklärt worden, dass im J. 1844 eine Reihe von binnenländischen deutschen Staaten Verträge mit Portugal abschlossen über gemeinschaftliche handelsrechtliche Normen. Mit Recht; denn diese Staaten haben keinen Verkehr mit Portugal und können nie welchen haben. Wozu also ein gemeinschaftliches Verkehrrecht? Allein nur löblich wäre es, wenn dieselben Staaten mit Portugal Verträge schliessen würden über gleichmässige Behandlung der Vormundschaft über einen in beiden Gebieten begüterten Minderjährigen, oder über gleiche gegenseitige Behandlung ihrer Angehörigen in Ganten u. dgl. Mögen auch viele Jahre hingehen, ehe ein solcher Fall wirklich vorkommt, so ist ein vor Verwirrung schützender Vertrag löblich und mit Dank zu erkennen.



der eigenen Rechtspflege betrifft, so ist hier vor Allem in besonderer Anwendung der oben aufgestellten ersten allgemeinen Regel, darauf Rücksicht zu nehmen, dass keine Verbindung mit solchen Staaten eingegangen wird, deren Rechtspflege nach den diessseitigen Ansichten als eine übermässig harte, vielleicht grausame erscheint. Wenn auch dadurch auf die eigenen Gerichte kein schädlicher Einfluss geübt wird, so setzt sich doch die Staatsgewalt durch Förderung einer solchen Handlungsweise Anderer in einen üblen Widerstreit mit der öffentlichen Meinung und mit ihrem eigenen Gefühle; und es kann kaum fehlen, dass sich Fälle begeben, in welchen die Vollziehung des Vertrages zu grossen inneren Verlegenheiten, zum Beispiele mit den Ständen, führen, die Nichtvollziehung aber, und formell ganz mit Recht, von dem fremden Staate als Vertragsbruch behandelt würde [1]). — Eine Aussicht auf häufigen Eintritt der im Vertrage festzustellenden Fälle ist dagegen zum Abschlusse nicht erforderlich, da die Rechtspflege auch in seltener vorkommenden Fällen möglichst vollkommen sein soll; nur wäre natürlich eine solche Aussicht ein Grund weiter zum Abschlusse.

3. Stehen die Zwecke fest, welche durch Gemeinsamkeit des Rechtes erreicht werden sollen, und sind die Staaten aufgefunden, mit welchen überhaupt in einen Vertrag eingegangen werden kann, so ist allerdings für die Bezeichnung der einzelnen Gegenstände, d. h. derjenigen Rechtstheile, für welche eine Gemeinschaft gewünscht wird, viel gewonnen; doch mag immerhin Einzelnes und Wichtiges nicht geringen Zweifeln unterliegen.

Dass eine Kräftigung der Nationalität nur durch die Gemeinschaftlichkeit ausgedehnter und wichtiger Gesetze angestrebt werden kann, ist an sich klar. Eine Gleichheit in untergeordneten und wenigen Puncten kann diese Wirkung nicht haben. Mindestens also muss, wenn dieser Zweck vorliegt, die Gesetzgebung über ganze grosse Seiten des Rechtslebens gleichgestellt werden, wie z. B. das gesammte bürgerliche Recht, oder das Strafrecht. Am vollständigsten und sichersten natürlich ist auf Erfolg zu rechnen, wenn die gesammte Rechtsgesetzgebung, materielles Recht und Verfahren, in allen Bruchtheilen eines staatlich zerrissenen Volksstammes gleich gestellt

1) So ist keinem gesitteten Staate zu rathen, Auslieferungsverträge abzuschliessen mit einem Staate, von dem man weiss, dass er nach seinen Landesgesetzen gegen seinen ihm ausgelieferten Unterthanen schon wegen kleinerer Vergehen Todesstrafe, oder dass er überhaupt Martern, Knute u. dgl. erkennt. Zwar würde dadurch das Schicksal der vertragsmässig von solchem Staate auszuliefernden diesseitigen Angehörigen kein härteres, der Geist der diesseitigen Gerichte nicht verdorben: allein auch nur eine Beihülfe zu einem unmenschlichen Verfahren eines Dritten steht schlecht an, und ist überdiess ein staatlicher Fehler. Hierin liegt denn auch der Grund, warum die Auslieferung von politischen Verbrechern so sehr bedenklich ist, und wirklich von den meisten Staaten verweigert wird. Wenn nämlich auch nicht immer, so wird doch häufig eine Handlung gegen die Staatsgewalt im Auslande sittlich weit geringer angeschlagen, als sie von den Strafgesetzen des Betheiligten aufgenommen werden würde und müsste. Die Auslieferung zu einer solchen unbilligen, wenn schon allerdings nicht ungerechten, Strafe empört also das Gefühl, und lieber entsagt man der durch einen Vertrag zu erlangenden grösseren eigenen Sicherheit, als dass man sie um solchen Preis erkaufte.



werden kann. Jeden Falles aber wird es theils zur Kräftigung der beabsichtigten Gesinnung, theils zur Aufrechterhaltung wirklicher Gleichheit des Rechtes beitragen, wenn für das gemeinsame Rechtsgebiet auch gemeinsame höchste Gerichte verabredet werden. Bei gleicher Grundlage sind hier gar keine äusseren oder inneren Schwierigkeiten zu überwinden; es bedarf nur des Entschlusses. Und dass ein auf solche Weise gebildetes und so gestelltes Gericht eine ganz besondere Unabhängigkeit geniesst, ist nur ein weiterer Vorzug [1]).

Ist Erleichterung des wirthschaftlichen Verkehres die Absicht der Gemeinschaft, so handelt es sich natürlich jeden Falles nur von bürgerlichem Rechte. Allein auch dieses ist keineswegs in seinem ganzen Umfange bei diesem engeren Zwecke betheiligt. Zunächst ist das Recht der Verbindlichkeiten, namentlich der Verträge, von Bedeutung; allein es mag allerdings, je nach den concreten Verhältnissen, die Sache auch anders gefasst werden. So kann, wo ein lebhafter Handel zwischen den zu verbündenden Völkern getrieben wird, ein vollständiges gemeinsames Handelsrecht, oder, falls dieses nicht zu erreichen wäre, wenigstens ein gemeinsames Wechselrecht verabredet werden. In anderen Fällen werden vielleicht Hypothekenordnungen oder Gesetze über Grundeigenthum an der Stelle sein. Von grosser Bedeutung für den Schutz der Vermögensrechte der Bürger sind unter Umständen internationale Verabredungen zu gegenseitigem Verbot von Nachdruck oder von Nachahmung gewisser Erfindungen (z. B. der patentirten, oder von Zeichnungen, Mustern u. s. w.).

In noch weit engerem Kreise liegen diejenigen Rechtssätze, deren Gemeinschaft zum Schutze der Bürger da, wo ein Verhältniss über Ein Staatsgebiet hinausragt, zu verabreden ist. Hier handelt es sich nicht von ganzen Gesetzbüchern, oder auch nur von umfassenden Rechtsanstalten, sondern vielmehr von einzelnen Beziehungen. Es kann nun aber der Bürger in dreifacher Beziehung dann in Schaden kommen, wenn seine Rechtsverhältnisse oder Rechtshandlungen in einem fremden Staate zur Geltung kommen sollen. Einmal ist es möglich, dass ein auswärtiger Staat die Fremden als solche gewissen Nachtheilen unterwirft, wenn sie mit seinen Gerichten in Berührung kommen; und zwar mag diess stattfinden im bürgerlichen, im peinlichen und im Prozessrechte [2]). Ein zweiter Nachtheil kann daraus entstehen, dass

---

1) Solche gemeinschaftliche höchste Gerichte bestehen bekanntlich schon längst, z. B. in Deutschland; und es findet nur Eine Stimme der Billigung statt. Es sind diess die Oberappellationsgerichte 1. in Jena, für die gh. und h. sächsischen und für die reussischen Länder; 2. in Rostock, für die beiden Mecklenburg; 3. in Zerbst, für Schwarzburg und Anhalt; 4. in Wolfenbüttel für Braunschweig, Lippe und Waldeck; 5. in Lübeck, für die vier freien Städte. Der Grund dieser Vereinigung mag hier zunächst nicht die Rechtsgemeinschaft sein; allein die Thatsache beweist die Möglichkeit schon bei theilweise verschiedenem Recht, um wie viel mehr bei gemeinsamem. Vgl. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. II, S. 196 fg.

2) Z. B. wenn ein Fremder in einem Gante erst dann befriedigt wird, wenn die eigenen

den diesseitigen öffentlichen Urkunden in einem anderen Staate keine Giltigkeit, z. B. keine Beweiskraft, beigelegt wird. Endlich und hauptsächlich aber droht dem Bürger dann Gefahr für sein Recht, wenn er zur Aufrechterhaltung eines nach diesseitigem Gesetze entstandenen Verhältnisses vor auswärtigen Gerichten auftreten, bei diesen aber materiell verschiedenes Gesetz über seine Rechtsfähigkeit oder über das in Frage stehende Rechtsverhältniss gilt. Dieser Fall ist nicht nur thatsächlich sehr häufig, sondern er ist auch desshalb sehr bedenklich, weil die dem Verfahren und der Entscheidung zu Grunde zu legende Lehre von der Collission der Rechte von den Gesetzen keineswegs gehörig geordnet, in der Wissenschaft aber noch im Zustande des bittersten Streites ist [1]), somit keineswegs auf eine gerechte, überhaupt mit Sicherheit auf gar keine bestimmte Entscheidung gezählt werden kann. — Es ist einleuchtend, wie wohlthätig in allen diesen Beziehungen Verträge über gemeinsames Recht zwischen den in häufigeren Beziehungen stehenden Staaten sind; und ebenso, dass nur auf diese Weise vollkommene Hülfe ist. Nicht ganz so leicht ist die Ausführung. Keinen Anstand irgend einer Art kann zwar eine Verabredung über Gleichstellung des Rechtes der beiderseitigen Staatsangehörigen unterliegen. Die immer fortschreitende Entwicklung der Rechtsidee und überhaupt der menschlichen Gesittigung hat ohnedem schon diesem Grundsatze so weit Anerkennung verschafft, dass nur noch Ausnahmen zu beseitigen sind. — Ebenso ist die gegenseitige Anerkennung der öffentlichen Urkunden kaum Gegenstand eines Zweifels. Und zwar ist eine doppelte Möglichkeit. Entweder mag ein Vertrag geschlossen werden über gemeinschaftlich zu beobachtende Form gewisser Gattungen von Urkunden, z. B. von Testamenten, Eheverträgen, Schuldverschreibungen u. s. w.; oder aber es wird, noch einfacher und grundsätzlich richtiger, gegenseitige Anerkennung der in gesetzlicher Form des Ursprungsstaates abgefassten Schriftstücke beredet [2]). — Desto schwieriger ist eine genügende und richtige Bestimmung zur Ordnung des Widerspruches

Bürger volle Bezahlung erhalten haben; oder wenn gegen einen Fremden eigenthümliche oder härtere Strafen erkannt werden, z. B. Stockstreiche anstatt Gefängniss; oder wenn ein fremder Kläger zu grossen Sicherheitsleistungen genöthigt ist.

1) Wer kennt nicht den berüchtigten, bis in die jüngste Zeit fortgesetzten, noch immer zu gerade entgegengesetzten Ansichten führenden Streit über die Collision der Gesetze? Um nur die neuesten und bedeutendsten Schriften zu nennen, so sind hier anzuführen: Story, Commentaries on the Conflict of Law. Ed. 3. Boston, 1849; Burge, Commentaries on colonial and foreign laws. Lond., 1834, I—IV; Wächter, Ü. d. Collision der Privatrechtsgesetze, (im Arch. f. civ. Prax., Bd. XXIV u. XXV.); Rocco, Dell' uso e autorità delle leggi delle due Sicilie considerate etc. Nap., 1842, I. II; Fölix, Du droit international privé. Ed. 2. Par., 1847; Savigny, System des R. R.'s, B. VIII; Pfeiffer, Das Princip des internationalen Privatrechts. Stuttg., 1851. — Vgl. noch meine Abh. über die neuere völkerrechtliche Literatur in der Geschichte d. Staatsw., Bd. I.

2) Bekanntlich ist dieses Verhältniss in den V. St. von Nordamerika für wichtig genug erachtet, um in einer eigenen Verfassungs-Bestimmung für alle Staaten der Union geordnet zu sein. Auch die Frankfurter Reichsverfassung von 1849 stellte hierüber ein Gesetz in Aussicht (§ 60).

unter den Gesetzen verschiedener Staaten. Zur vertragsmässigen Feststellung eines allgemeinen Grundsatzes ist die Frage wissenschaftlich noch nicht reif; und es würde ein Versuch anstatt die Schwierigkeiten zu beseitigen, dieselben eher noch vermehren und vielleicht ganz unlösslich machen. Es bleibt somit nur übrig, Verabredungen auf gemeinsame Behandlung einzelner Fälle zu treffen, welche der Erfahrung gemäss besonders häufige Störungen verursachen. Die Gegenstände für solche besondere Bestimmungen richten sich natürlich in jedem Staate nach dem Inhalte der Landesgesetze verglichen mit dem der Gesetze anderer, namentlich benachbarter, Staaten; und nur beispielsweise mögen folgende Rechtsverhältnisse als solche angeführt werden, welche zu häufigem Zusammenstosse führen, und somit durch eine vertragsmässige Gleichheit des Gesetzes zu ordnen sein mögen. Es ist diess aber: persönlicher Gerichtsstand bei Grundbesitz in verschiedenen Ländern; Ungleichheit im Volljährigkeitsalter; Anordnung über eine Vormundschaft oder Verwaltung über Vermögen, welches in verschiedenen Staaten liegt; Gantverfahren über ein Vermögen gleicher Art; Realklagen auf bewegliche Dinge, die in einem dem Eigenthümer fremden Staate gelegen sind; Eheverträge mit Wirkung auf Sachen im Auslande; Intestaterbfälle gleicher Art u. s. w. [1]).

Was endlich diejenigen Punkte betrifft, welche ein Staat zum Vortheile seiner eigenen Rechtspflege durch Verträge mit dem Auslande zu ordnen hat, so bleibt freilich hier das wirklich Erreichbare weit hinter dem zurück, was man im nächsten Interesse der Thätigkeit der Gerichte wünschen kann. Auf diesem Standpunkte wäre nämlich offenbar das Ideal erreicht, wenn die diesseitigen Gerichte für ihre zuständigen Handlungen bei den Behörden anderer Staaten dieselbe Hülfe und Anerkennung fänden, wie sie ihnen die Behörden des eigenen Staates leisten; wobei dreierlei besonders nöthig wäre. Einmal, dass auswärtige Gerichte den diesseitigen unterstützend an die Hand giengen, wenn letzteres bei Leitung eines gerichtlichen Verfahrens oder bei Vornahme einer im Auslande vorzunehmenden Handlung der freiwilligen Gerichtsbarkeit nöthig wäre. Zweitens, dass die von den diesseitigen Gerichten gefällten rechtskräftigen Urtheile, wo der Fall einträte, auch im Auslande anerkannt und vollzogen würden. Drittens, dass Personen, welche beschuldigt wären, gegen die diesseitigen

1) Verträge über solche Gegenstände bestehen fast in allen Staaten; allein selten sind sie nach einem Grundsatze geordnet oder erstreben sie Vollständigkeit. Eine Ausnahme machen die von Preussen mit einer Reihe von benachbarten deutschen Staaten abgeschlossenen Uebereinkünfte, welche nicht nur sehr umfassend, sondern auch unter sich gleichlautend sind. S. darüber Simon, Das Preussische Staatsrecht. Bresl., 1844, Bd. II, S. 469 fg., und Krug, Das Internationalrecht der Deutschen. Lpg. 1851. Die grosse Menge der möglichen Fälle und die grosse sachliche Verschiedenheit der Bestimmungen, gerichtlichen Urtheile und Verträge mag man aber ersehen aus Fölix, a. a. O., oder aus Vesque von Puttlingen, Die gesetzliche Behandlung der Ausländer in Oesterreich. Wien, 1842.

Strafgesetze gefehlt zu haben und somit in Untersuchung und Strafe genommen werden sollen, auch aus dem Auslande vor die diesseitigen Gerichte gestellt würden. Nachdenken und Erfahrung zeigt nun aber, dass eine vollständige Erreichung dieser, wie gesagt, vom Standpunkte der Rechtspflege aus an sich ganz gerechtfertigten, Wünsche weit nicht zu erlangen ist. Einmal nämlich besteht eine ganze Reihe triftiger Gründe, welche uns selbst hindern, gegenüber von den andern Staaten so weit gehende Einräumungen zu machen. Staatsrechtlich nämlich ist es nicht gestattet, den Bürger anderen Richtern und anderen Strafen zu unterwerfen, als den vom Gesetze bestimmten, welche natürlich nur inländische sind; und was der Staat nicht selbstständig unternehmen kann, darf er auch nicht durch Vertrag mit Fremden zu Wege bringen. Völkerrechtlich ist der Beschluss des fremden Richters, einen im diesseitigen Schutze Befindlichen an Leib, Gut und Ehre zu schädigen, und sein Verlangen, dass dieser Beschluss von unserer Staatsgewalt ausgeführt werde, eine solche Verletzung der Staatsunabhängigkeit, dass selbst das Recht zu gegenseitig gleicher Forderung die Unzulässigkeit nicht aufhebt. Politisch ist es unrathsam, den Beschlüssen einer fremden Behörde, welche die Ruhe und Ehre diesseitiger Bürger nach Belieben bedrohen könnte, ohne eigenes Urtheil Vollzug zu verschaffen, da doch Vertheidigung und Schutz auch gegen Aussen Aufgabe und Klugheit ist. Endlich ist es gegen das menschliche Gefühl, Hülfesuchenden und bereits in den Schutz Aufgenommenen ihren Verfolgern auszuliefern, wenn eine Gefahr unbilliger Behandlung vorliegt. Ist nun aber der diesseitige Staat nicht im Stande, in diesen Beziehungen die Rechtspflege fremder Staaten bei sich zu unterstützen, so kann er natürlich auch von ihnen die Einräumung für seine Gerichte nicht verlangen. — Allein selbst wenn man sich zur Anerbietung einer solchen Gegenseitigkeit entschliessen wollte, so würde man, zweitens, auf bestimmt entgegenstehende positive Gesetze einzelner Staaten, ja auf allgemein anerkannte europäische Gewohnheiten stossen, welche wenigstens in vielen Punkten der Annahme des Anerbietens entgegenstünden. Am wenigsten noch ist dieses der Fall hinsichtlich der Erfüllung von Ansuchen um Unterstützung bei einzelnen amtlichen Handlungen (Requisitionen). Werden auch hier, wie billig, solche Vorkehrungen getroffen, welche vor unerfüllbaren Zumuthungen schützen können, so ist es doch ein fast allgemeines europäisches Gewohnheitsrecht, solchen bittweisen Ansuchen nachzukommen, so weit man selbst keinen Schaden davon hat; auch sind schon Verträge über diesen Gegenstand unter den Staaten geschlossen [1]). Schon

1) Ueber die bestehenden völkerrechtlichen Verhältnisse hinsichtlich der Requisitionen fremdländischer Gerichte s. Foelix, Droit privé international, S. 300 fg. Ausführlicheres über die von deutschen Staaten hinsichtlich der Requisitionen geschlossenen Verträge s. theils in den Handbüchern der Landesstaatsrechte, z. B. in Simon, Preussisches Staatsrecht, Bd. II, 475 und 477; Moy, Baierisches Staatsrechte, Bd. II, 2, S. 641 fg.; in meinem Württembergischen

weit beschränkter ist die Anerkennung und Vollziehung der Erkenntnisse fremder Gerichte. Selbst bei Urtheilen in bürgerlichen Rechtssachen und bei Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit gilt nur bei einem Theile der europäischen Staaten der Grundsatz der Vollziehbarkeit, während sehr viele darin eine Verletzung, ihrer Selbstständigkeit sehen [1]). Ganz allgemein aber wird die Vollziehung fremdgerichtlicher Urtheile in Strafsachen und die Anerkennung ihrer rechtlichen Folgen verweigert, und höchstens tritt an deren Stelle ein Verfahren vor den eigenen Gerichten oder, bei Nichtstaatsangehörigen, Auslieferung. Was endlich die Auslieferung Angeschuldigter zur Vornahme einer Untersuchung und, betreffenden Falles, einer Bestrafung betrifft, so ist es vor Allem entschiedene europäische Gewohnheit, die eigenen Bürger niemals zu solchem Zwecke an einen fremden Staat auszuliefern. Hinsichtlich flüchtiger Ausländer pflegen eigene Verträge zu bestehen, in welchen die Fälle der Auslieferung bestimmt sind, beinahe immer mit Ausschluss der politischen Anschuldigungen. Ohne solche Verträge wird zwar in der Regel die Auslieferung bei Anschuldigung gemeiner Vergehen bewilligt, ohne dass jedoch eine Pflicht dazu anerkannt wäre, und immer unter Vorbehalt der Entscheidung der höchsten Staatsbehörde im einzelnen Falle [2]). — Unter diesen Umständen hat sich der Staat bei seinen Bemühungen um Verträge auf das von ihm selbst Gewährbare und das aus äusseren Gründen Erreichbare zu beschränken. Diess aber ist denn wesentlich verschieden, je nachdem es sich von bürgerlichem Rechte und freiwilliger Gerichtsbarkeit oder von Strafrechtspflege handelt. — Bei der bürgerlichen Rechtspflege möchte zunächst der Zweifel entstehen, ob überhaupt der Abschluss von Verträgen auf gemeinsames Recht zweckmässig sei. Nicht etwa, weil hier Gründe zu einer Besorgniss vorlägen, dass ein Vertrag auf gegenseitige Anerkennung und Unterstützung den diesseitigen Staat gelegentlich in die Lage setzen könnte, Unrecht und Unbilligkeit einer fremden Regierung fördern, oder gegen das allgemeine Gefühl des eigenen Volkes

---

Staatsrechte, 2te Aufl., Bd. II, S. 701 und 706 fg.; theils in der tabellarischen Zusammenstellung von Krug's Internationalrecht der Deutschen.

1) Die europäischen Staaten befolgen drei verschiedene Systeme hinsichtlich der Vollziehung fremdgerichtlicher Civilerkenntnisse. Nach dem einen, von England befolgten, werden solche Urtheile ohne weiteres, also ohne Vertrag und selbst wenn sie in Staaten erlassen sind, welche keine Gegenseitigkeit beobachten, anerkannt. Nach einem anderen Systeme wird denselben keine rechtliche Bedeutung beigelegt, und es muss, so weit eine bereits entschiedene Sache auch in einem Staate dieser Art zur Ausführung kommen soll, sie aufs Neue vor die Landesgerichte gebracht werden. Diess ist der Fall in den Staaten des französischen Rechtes, in Russland, Schweden, Norwegen, Spanien und Portugal. Alle übrigen Staaten erkennen, drittens, ein fremdgerichtliches Erkenntniss an und vollziehen es auf Ansuchen, jedoch nur unter der Bedingung der Gegenseitigkeit. Vgl. Foelix, Droit international privé, S. 360 fg.

2) Sowohl die Ansichten über diesen wichtigen und verwickelten Gegenstand, als die zu seiner Ordnung geschlossenen Verträge sind zu ersehen bei: Provo-Kluit, De deditione profugorum. Lugd.-Bat., 1829; Fölix a. a. O., S. 578 fg.; Heffter, Völkerrecht, 2te Aufl., S. 119 fg.; und oben, Bd. I, S. 687 fg.

handeln zu müssen. Auch nicht, weil unüberwindliche Schwierigkeiten völkerrechtlicher Art entgegen stünden. Sondern weil es scheinen könnte, dass der einseitig aufgestellte Grundsatz der Gegenseitigkeit auch zum Zwecke führe. Allein es ist doch zu bedenken, dass auch hier durch einen Vertrag nähere zweckmässige Bestimmungen gegeben werden können; und vielleicht gelingt sogar eine Uebereinkunft mit einem Staate, welcher den Grundsatz der Gegenseitigkeit an sich nicht befolgt [1]). Dennoch mag mit jedem dazu bereitwilligen Staate ein Vertrag über folgende Punkte geschlossen werden: Ansuchen eines Gerichtes des mitvertragenden Staates in bürgerlichen Rechtsstreiten oder in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind ebenso zu erfüllen, wie die gleichartigen Verlangen einer Behörde des eigenen Staates. Also mit gleicher Beschleunigung, ohne höheren Kostenansatz und, wenn nicht etwa eine erfüllbare Abweichung ausdrücklich verlangt ist, in denselben Formen. Ueber die Nothwendigkeit oder rechtliche Zulässigkeit des Ansinnens an sich hat der aufgeforderte Staat keine Entscheidung; nur versteht es sich von selbst, dass auf Verlangen einer auswärtigen Behörde keine nach den eigenen Gesetzen unerlaubte, sowie keine für den eigenen Staat oder seine Bürger nachtheilige Handlung vorgenommen wird [2]). Zu dem Ende ist es denn zweckmässig, die von fremdländischen Gerichten einlaufenden Ansuchen nicht unmittelbar bei den gleichgeordneten inländischen Behörden zuzulassen, sondern ihre Uebergabe bei einem höheren Gerichte oder bei dem Justizministerium, zum Behufe der Vornahme einer Prüfung ihrer Ausführbarkeit zu verlangen. Auf dieselbe Weise sind denn auch rechtsgiltige und vollziehbare Urtheile in bürgerlichen Rechtssachen gegenseitig anzuerkennen und, so weit diess im fremden Staate nöthig und möglich ist, zur Vollziehung zu bringen. Sie erhalten ganz dieselbe rechtliche Bedeutung, wie die gleichartigen Handlungen der eigenen Gerichte, und begründen desshalb namentlich auch die Einrede rechtskräftig entschiedener Sache. Die einzige Ausnahme von Anerkennung und Vollziehung haben solche fremdgerichtliche Urtheile zu bilden, welche eine nach den diesseitigen Landesgesetzen unerlaubte und unmögliche Verfügung enthalten oder ein diesen Gesetzen ganz unbekanntes Verhältniss betreffen möchten. — Anders bei der Strafrechtspflege. Von einem Vertrage auf gegenseitige Anerkennung und Vollziehung eines Straferkenntnisses, sei es an Personen oder an Sachen, kann nach allgemeinem Volksbewusstsein und ebenso

---

1) So ist es z. B. Russland, Sardinien und der Schweiz gelungen, mit Frankreich einen Vertrag über wenigstens theilweise Vollziehung von Civilurtheilen abzuschliessen.

2) Aus diesem Grunde scheint es daher auch zu viel zu sein, wenn zuweilen so weit gegangen wird, die gegenseitige Zusendung von Zeugen zur mündlichen Vernehmung von dem fremden Gerichte zu verabreden. Zu einer Reise ausserhalb Landes und zur Erscheinung vor einer auswärtigen Behörde sollte der Unterthan nicht genöthigt werden.

allgemeiner staatlicher Sitte gar nicht die Rede sein [1]). Nur wenn ein Straffall zu rein privatrechtlichen Urtheilen Veranlassung giebt, finden diese unter den eben erwähnten allgemeinen Bedingungen Vollzug. Aber auch in Beziehung auf Requisitionen in Strafuntersuchungen und auf Auslieferungen von Beschuldigten kann der Staat nur ein sehr beschränktes gemeinschaftliches Recht veranlassen und einräumen. Ansuchen zur Förderung von Strafuntersuchungen können gar nicht gewährt werden, wenn der Betheiligte dem aufgeforderten Staate selbst angehört oder auch nur Schutz in demselben gefunden hat. In andern Fällen mag die Leistung verabredet werden; jedoch freilich unter Bedingungen. Einmal bloss bei Anschuldigungen von Handlungen, welche im ersuchten Staate auch als Verbrechen gesetzlich erklärt sind. Sodann nicht bei politischen Anklagen. Endlich unter den Voraussetzungen, welche schon bei den Requisitionen der Civilgerichte erwähnt sind. Was aber die Auslieferungen betrifft, so kann vor Allem die Uebergabe eigener Staatsangehöriger unter keinen Umständen verabredet werden. Ebenso sprechen überwiegende Gründe gegen irgend welche Auslieferung wegen politischer Anschuldigungen. Und selbst in Beziehung auf die übrigen, an sich zulässigen, Fälle ist es rathsam die Vergehen genau zu bestimmen, welche zu einer Auslieferung verpflichten; sowie namentlich festzusetzen, dass der Ausgelieferte wegen keiner anderen Handlung, als der im Auslieferungsverlangen bezeichneten, in Anspruch genommen werden darf [2]). Kaum erst der Erwähnung bedarf es, dass die Gewährung sowohl von Ansuchen in Strafuntersuchungen als von Auslieferungen von viel zu grosser Bedeutung für den ganzen Staat sind, als dass von untergeordneten Behörden selbstständig darüber entschieden werden könnte. In beiden Fällen

---

1) Wenn einmal die Unvollziehbarkeit von Strafurtheilen fremder Gerichte anerkannt ist, so können auch keine Ausnahmen gemacht werden, denn alle Fälle werden durch dieselben Gründe betroffen. Desshalb sind auch die beiden einzigen bekannten Abweichungen von der Regel nicht nachahmungswerth. Es ist diess die Bestimmung der preussischen Jurisdictionsverträge, welchen gemäss fremdgerichtliche Erkenntnisse gegen Personen und Sachen vollstreckt werden, wenn die Verurtheilten erst nach vollständig geführter Untersuchung das fremde Land verlassen haben; und die Bestimmung der württembergischen Verträge mit den Nachbarstaaten, welcher gemäss fremdgerichtliche Straferkenntnisse wenigstens an Sachen zu vollziehen sind.

2) Es möchte nur etwa die Frage sein, ob nicht für seltene äusserste Fälle wenigstens die Befugniss zur Auslieferung eigener Staatsangehöriger u. s. w. sollte vorbehalten sein? Unzweifelhaft kann es Fälle geben, in welchen die Nichtauslieferung entweder eine schädliche Zerreissung eines wesentlich einheitlichen Verfahrens zur Folge hat, (z. B. bei einer Räuberbande), oder zu einer bedauernswerthen Straflosigkeit wegen Mangels an Beweisen in einem der begangenen Handlung fremden Lande führt; und auch wohl solche, in welchen eine Nichtauslieferung schwere staatliche Verwicklungen herbeiführen müsste. Dennoch scheint eine solche Bestimmung im Vertrage nicht räthlich. Theils könnte sie als Deckmantel einer Umgehung des Grundsatzes missbraucht werden; theils die, itzt mit einer rechtlichen Möglichkeit der Einwilligung versehene Regierung um so dringenderen Anmuthungen auch in ungerechtfertigten Fällen aussetzen. Besser ist es, vorkommenden Falles die Verantwortlichkeit einer Abweichung vom Vertrage gegenüber von der öffentlichen Meinung und etwa von Ständen auf sich zu nehmen, eine bill of indimnity zu verlangen.

ist daher das Verlangen an die betreffende Staatsgewalt selbst zu stellen und von dieser zu prüfen. Unläugbar wird zwar durch solche Verträge die Wirksamkeit der Rechtspflege in nicht seltenen Fällen fühlbare Beschränkungen erleiden. Allein theils hat der Staat auch noch andere Rücksichten zu nehmen, theils kann ein bedeutender Theil der Uebelstände im Innern und gegen Aussen durch die Aufstellung und Ausführung des Grundsatzes beseitigt werden, dass jeder Staat diejenigen seiner Angehörigen den eigenen Landesgerichten zur Untersuchung und Bestrafung übergiebt, welche eine auch von ihm als Verbrechen betrachtete Handlung begangen haben, die er aber doch fremder Gerichtsbarkeit nicht überliefern will und kann.

4. Endlich giebt auch noch das bei Staatsverträgen über irgend eine Rechtsgemeinschaft zu beobachtende Verfahren Stoff zu mehrfachen Bemerkungen.

Vor Allem ist zu bemerken, dass das Zustandebringen des Vertrages dieser Art eine doppelte Thätigkeit der Staatsgewalt, somit eine Arbeitstheilung, erfordert. Einmal nämlich ist nöthig die Entwerfung der Rechtssätze, welche künftig den verbündeten Staaten gemeinschaftlich sein sollen; sodann aber die Unterhandlung über die Annahme. Beide Geschäfte erfordern ihre eigenthümliche Behandlung, sind somit auch getrennt zu halten und verschiedenen Organen zu übertragen. — Die Entwerfung der zu gemeinschaftlichem Rechte zu erklärenden Sätze ist ein Act der Gesetzgebung, und auch vollständig als solcher zu behandeln. Es kann daher keinem Zweifel unterliegen, dass dieselben Behörden, und nur diese, welche überhaupt mit der Abfassung von Gesetzen beauftragt sind, auch diesen Entwurf zu bearbeiten haben. Und da der Inhalt desselben, wenn der Vertrag zu Stande kommt, Gesetz, und zum Theile sehr schwieriger Art, ist, so sind alle Massregeln, welche die formelle und materielle Güte eines Gesetzes zu sichern bestimmt sind, auch hier anzuwenden. Ja, es genügt nicht einmal an der für die Zustandebringung eines einheimsichen Gesetzes nothwendigen Vorsicht. Da ausser den Verhältnissen und Bedürfnissen des eigenen Landes auch die Zustände der in Verbindung zu ziehenden fremden Staaten von Bedeutung sind, so ist bei der Vorbereitung namentlich genau zu untersuchen, ob nicht die Gleichheit der Ausführung und Wirkung einer Massregel scheitern müsste an der Verschiedenheit der Gerichtsorganisation in beiden Staaten oder an zwar entfernteren, und somit in den Vertrag nicht aufgenommenen, aber dennoch einwirkenden Rechtstheilen. Es mag sich also leicht begeben, dass die wissenschaftlichen Vorarbeiten oder die Abhörung Sachverständiger in solchem Falle viel weiter auszudehnen sind als gewöhnlich. — Die Verhandlung mit dem oder den fremden Staaten ist dagegen diplomatisches Geschäft und nach den Regeln und Gewohnheiten dieses Verkehres zu betreiben. Damit ist aber auch die äussere Nothwendigkeit

gegeben, die völkerrechtlichen Beamten des Staates hierzu anzuwenden. Es würde den Erfolg eben so wenig fördern, wenn der Gegenstand der Unterhandlung den Diplomaten, als wenn diese selbst den Gesetzgebern übertragen wäre. Nur liegt es eben in dem Wesen der beiderseitigen Thätigkeiten, dass die Unterhandelnden auch nicht in der anscheinend unbedeutendsten Kleinigkeit von dem Werke des Gesetzgebers abweichen dürfen ohne dessen Wissen und Zustimmung.

Ein zweiter, unter Umständen mit grossen Schwierigkeiten verbundener, Theil des Verfahrens ist in Staaten mit Volksvertretung das Recht dieser letzteren, zu Verträgen ihre Zustimmung zu geben. Allerdings besteht ein solches Recht nicht in allen constitutionellen Staaten; allein theils giebt es Staaten, in welchen alle und jede Verträge der Volksvertretung zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen sind, theils sind in andern Staaten wenigstens diejenigen Verträge, welche irgend eine Aenderung im Rechtszustande feststellen, dieser Ueberwachung unterworfen. Sind nun schon die Schwierigkeiten nicht geringe, zwei oder mehrere Regierungen zu einer Uebereinstimmung über ein neues Recht zu bringen, so steigen die Hemmnisse natürlich noch um das Vielfache, wenn auch noch die Ständeversammlungen, und zwar vielleicht in jedem dieser Staaten, und jede wieder zusammengesetzt aus verschiedenen Kammern, in Sache und Form völlig einverstanden sein müssen. Namentlich ist kein Absehen eines Erfolges, wenn in jedem dieser Staaten jede Kammer den Vertragsentwurf auch im Einzelnen ändern kann. Es ist nun keineswegs leicht, eine genügende Vorsorge zu treffen, da nur drei Möglichkeiten bestehen, von welchen keine ohne fühlbare Uebelstände ist. Entweder nämlich kann sich jede Regierung mit ihrer Ständeversammlung vor dem Beginne selbst der Vorarbeiten über die allgemeinen Grundsätze verständigen, und eine Vollmacht zum Abschlusse auf dieser Grundlage erhalten, so dass denn der wirklich zu Stande gebrachte Vertrag den Ständen gar nicht noch einmal vorgelegt wird, sondern alsbald Gesetzeskraft erhält. Oder kann in den Vertrag die Bestimmung aufgenommen werden, dass er von den Ständen nur im Ganzen verworfen oder angenommen, nicht aber in den Einzelnheiten geändert werden dürfe. Oder endlich kann durch Geschäftsordnung oder Gewohnheit bei den Ständen feststehen, dass sie selbst bei der unbedingten Vorlage des Vertrages nur die leitenden Grundsätze zum Gegenstande einer Erörterung machen, und je nach dem Urtheile über diese, und ohne Eingehen in die Einzelnheiten, den Vertrag im Ganzen genehmigen oder verwerfen. Von diesen drei Mitteln ist nun ohne Zweifel die Ertheilung einer Vollmacht an sich das förderlichste; allein es setzt ein, nicht eben immer vorhandenes, Vertrauen der Ständeversammlungen voraus und ist bei unerwarteten Anträgen eines fremden Staates und bei schnell zu ergreifenden Gelegenheiten nicht anwendbar. Die Verabredung der Annahme

oder Verwerfung in Bausch und Bogen ist gefährlich, weil sie leicht die Stände verletzt und dann eine Verwerfung aus diesem Grunde veranlasst. Die Berathung bloss der Grundsätze kann zu schädlichem Streite darüber führen, was als Hauptsache und was nur als Folgesatz zu betrachten sei, und sichert doch nicht vor Verwerfung wegen untergeordneter Punkte. Das Ergebniss ist demnach wohl, dass, so oft eine Vollmachtertheilung möglich ist, diese von den zu einem Rechtsvertrage entschlossenen Regierungen zu Stande gebracht werden muss; eine Bestimmung auf Annahme oder Verwerfung im Ganzen nur bei solchen Verträgen räthlich ist, deren Hauptinhalt die Meinung entschieden für sich hat; in allen übrigen Fällen aber auf Einsicht und Vaterlandsliebe der Ständeversammlungen durch Vorstellungen über die Unzweckmässigkeit eines kleinlichen Gebrauches ihres Änderungsrechtes eingewirkt werden muss [1]).

Eine dritte hier einschlagende Frage ist die der Dauer des abzuschliessenden Vertrages. Dass eine nur vorübergehende Ordnung einer Rechtsgemeinschaft völlig sinnlos und, wegen der wiederholten Störung des Rechtszustandes, geradezu schädlich wäre, bedarf nicht erst der Bemerkung. Dennoch rathet einfache Vorsicht, einen solchen Vertrag nicht gleich für immer zu schliessen, sondern erst die Wirkungen desselben in einer Probezeit zu erkunden. Findet beiderseits vollständige Befriedigung mit dem Ergebnisse statt, so ist eine Verlängerung sehr leicht zu bewerkstelligen; zeigen sich aber durch die Erfahrung Lücken oder Unzuträglichkeiten, so kann die Gelegenheit zu einer Verbesserung nur erwünscht sein. Ausnahmen von dieser Regel mögen freilich auch vorkommen. Wenn sich z. B. ein Vertrag bereits zwischen anderen Staaten mit wesentlich gleicher Rechtseinrichtung erprobt hat, so ist kein Grund zu nochmaliger Prüfung; oder wenn auf die Beständigkeit des Willens und der Ansicht bei einem Staate nicht gerechnet werden kann, so kann die Klugheit rathen, bei itzt günstiger Stimmung rasch zuzugreifen und ein für alle Male zu binden.

Ein Punkt von grosser Bedeutung ist, viertens, die möglichste Gleichförmigkeit der mit verschiedenen fremden Staaten abzuschliessenden Verträge. Schon an und für sich ist es offenbar Aufgabe des Staates, den als besten Zustand anerkannten in allen seinen auswärtigen Beziehungen zur Geltung zu bringen und sich nicht auch gelegentlich mit Unvollkommenerem zufriedenzustellen. Ausserdem aber ist es eine grosse Beschwerlichkeit für Richter und für Bürger, immer wieder verschiedenes Recht vor sich zu haben, je nachdem ein Vertrag mit diesem oder mit jenem Staate zur Anwendung kommt. Und selbst als ein Band nationeller Einheit unter verwandten Staaten kommt eine völlige Uebereinstimmung in diesen Dingen

1) Vgl. über diesen Punkt das oben, § 23, Gesagte.

in Betracht, selbst wenn es sich nicht von ganzen Gesetzgebungen, sondern nur von einer unter ihnen allen gleichförmigen Hülfe für Bürger oder für die Gerichte handelt. Mit einer je grösseren Anzahl von Staaten also ein und derselbe Vertrag über Rechtsgemeinschaft abgeschlossen werden kann, desto nützlicher ist er [1]). Doch versteht es sich von selbst, dass die Unmöglichkeit der Erreichung einer Gleichförmigkeit nicht abhalten darf von der Eingehung einer an und für sich nützlichen Uebereinkunft. Immer noch ist eine Verschiedenheit der Ordnung besser, als gänzlicher Mangel derselben.

Endlich ist es noch, wenigstens für die meisten Staaten, Gegenstand der Erwägung, ob die mit fremden Regierungen abgeschlossenen Verträge in der Form von Gesetzen oder von völkerrechtlichen Uebereinkünften bekannt zu machen sind? Allerdings hat diese Frage keine Bedeutung für diejenigen Staaten, welche überhaupt die Staatsverträge zu den Gesetzen rechnen [2]); eine desto grössere aber für diejenigen, welche in denselben nur eine Verabredung über die von der Staatsgewalt gegenüber von fremden Regierungen einzuhaltenden Handlungsweise sehen. In dem letzteren Falle bleibt nämlich dem Staatsoberhaupte, als dem alleinigen Vertreter der Gesammtheit gegen Aussen, das Recht, sämmtlichen Behörden hinsichtlich der Vollziehung der Vertragsbestimmungen Vorschriften zu geben. Selbst wenn solche Befehle einer richtigen Auslegung der Uebereinkunft nicht entsprechen, haben die Behörden Folge zu leisten; und es ist die Abweichung höchstens Gegenstand parlamentarischer Verantwortlichkeit, allein für Untergeordnete kein Gegenstand einer Berufung auf bloss gesetzlichen Gehorsam. Hiervon aber macht weder der Umstand eine Ausnahme, dass die vollziehende Behörde ein Gericht ist; noch die etwa in der Verfassung vorgeschriebene Theilnahme der Stände an dem Zustandekommen der Staatsverträge. Ersteres nicht, weil die Gerichte eine Unabhängigkeit von Befehlen der Staatsgewalt nur hinsichtlich der Anwendung der Rechtsgesetze auf die eigenen Angehörigen des Staates anzusprechen haben, eine Rechtshülfe für das Ausland und dessen Angehörige aber an sich nicht in ihrem Auftrage liegt vielmehr von ihnen nur insoferne und in der Weise ausgeübt werden kann, als sie von dem Inhaber der Staatsgewalt nach Aussen dazu ermächtigt

---

1) Aus diesem Gesichtspunkte ist es denn sicher zu bedauern, dass in Deutschland nicht einmal in den untergeordneten Rechtsgemeinschaftsverträgen eine Einheit zu Stande zu bringen war. Unter den so vielfach ähnlichen und an einander gewiesenen deutschen Staaten haben nur 15 überhaupt Vereinigungen über gegenseitige Unterstützung der Rechtspflege mit andern getroffen, (z. B. Oesterreich mit gar keinem,) und unter diesen 15 Verbündeten bestehen (1861) nicht weniger als 38 verschiedene Verträge. Selbst wenn man von Einzelnheiten absieht, liegen immer noch drei wesentlich verschiedene Familien von Verträgen vor. S. Krug, Internationalrecht der Deutschen, S. 1 fg.

2) So z. B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. S. deren Verfass., Art. 3, Abschn. 1, § 1; Art. 6, § 2.

werden. Das Zweite aber nicht, weil diese ständische Mitwirkung wohl eine Bedingung zur gültigen Zustandebringung der betreffenden Regierungshandlung ist, allein diese letztere dadurch keineswegs die Eigenschaft eines Gesetzes und die sämmtlichen Folgen und Wirkungen eines solchen erhält. Wenn es also räthlich erscheint, dem Inhalte der Gerichtsbarkeitsverträge dieselbe Bedeutung in der Rechtsordnung zu geben, wie den förmlichen Gesetzen; wenn namentlich dem Staatsoberhaupte jede Möglichkeit einer Einwirkung auf ihre Anwendung, so wie einer etwaigen Ausnahme oder Ausdehnung entzogen, und dafür die starre juristische Auslegung der Gerichte festgestellt werden will: so muss diess geschehen durch die Bekanntmachung der Vertragsbestimmungen in der Form von Gesetzen. — Diese Frage der Zweckmässigkeit kann denn nun aber nur gegen die Verwandlung in Gesetze beantwortet werden. Sowohl die Ehre des Staates, als der Vortheil der Unterthanen erfordern die Möglichkeit einer freieren Handlung des Staatsoberhauptes in dieser Beziehung. Auf der einen Seite muss es möglich sein, durch Ausdehnungen des Buchstabens, durch Bewilligung von Ausnahmen und andere Begünstigungen einen fremden Staat zufriedenzustellen und zu gleicher Gunst gegen die diesseitigen Wünsche zu stimmen; auf der andern Seite müssen Retorsionen, Verzögerungen u. s. w. unserem verletzten Rechte Beachtung verschaffen können. Diess Alles ist unmöglich, wenn der Inhalt des Vertrages als Gesetz gilt und als solches von den Gerichten selbstständig und unbeugsam gehandhabt wird [1]).

§ 28.

b) Von der einseitigen Annahme fremder Gesetze.

Wesentlich verschieden von dem bisher erörterten Verhältnisse ist die Frage, ob es einem Staate zieme und fromme, einseitig ein in einem fremden Staate gültiges und für diesen gegebenes Gesetzbuch als Landesrecht einzuführen? Die Beantwortung ist nicht leicht, da zu den aus dem Verfahren an sich entstehenden Erwägungen auch noch die ganze Codificationsfrage kommt. Zu untersuchen aber ist der Fall, weil allerdings Wünsche solcher Uebernahme fremder Gesetze nicht selten gehegt werden, und sogar bedeutende Fälle wirklicher Ausführung vorliegen. Um nämlich vom Römischen Rechte zu schweigen, (wo besondere Verhältnisse obwalten,) so gehören die vielen Fälle hierher, in welchen französische Gesetzbücher von anderen, formell wenigstens von Frankreich unabhängigen, Staaten eingeführt worden sind, ferner die Annahme des sächsischen Strafgesetzbuches durch die Mehrzahl der thüringischen Staaten, u. s. w. [2])

1) Vgl. Krug, a. a. O., S. 9 fg.

2) So nahe für uns Deutsche die Aufforderung liegt, die Frage über die Annahme eines fremden Rechtes in einer besonderen und gründlichen Untersuchung zu durchdenken, so ist

Ein richtiges Ergebniss ist hier nur möglich, wenn die Frage ganz scharf gestellt und dieselbe vor allen störenden Nebenbeziehungen oder möglichen Verwechslungen geschützt wird.

Dem gemäss ist denn zunächst zu bemerken, dass es sich bei der ganzen Untersuchung nur von der Annahme umfassender Gesetze und ganzer Gesetzbücher handelt. Bestimmungen über einzelne Rechtssätze werden auf solche Weise gar nicht übertragen, da hier die Umarbeitung in wenigstens formell eigenes Recht ganz zur Hand liegt; auch wäre die Erörterung wegen so untergeordneter Normen gar nicht der Mühe werth.

Sodann sind einige zwar äusserlich ähnliche, dem Wesen nach aber doch verschiedene Verhältnisse auszuscheiden. Es ist diess: die Einführung der bestehenden Landesgesetzgebung in einem neu erworbenen Gebietstheile; die Herübernahme der Landesgesetzgebung in neu gegründete Kolonieen; endlich die Beibehaltung des bisherigen Rechtes nach eingetretener Trennung eines Gebietstheiles. Der erste Fall ist nichts anderes, als eine sehr umfassende Codification für die betreffende Provinz; und es kommen dabei ausser den allgemeinen Gründen in Betreff der Einführung neuer Gesetzbücher nur noch einige politische Erwägungen zur Sprache, namentlich die der Zeitgemässheit. Bei einer Kolonie handelt es sich eigentlich nicht einmal von einem fremden Rechte, und die hier zu beantwortenden Fragen sind einfach die, ob und wie für die örtlichen Bedürfnisse ein eigenes Recht neben dem allgemeinen zuzugeben sei; und zweitens, wie das herübergenommene Recht, namentlich in solcher Modification, mit der Gesetzgebung und Rechtswissenschaft des Mutterlandes in richtiger Verbindung bleibe? Im dritten Falle kann es sich allerdings von der Vertauschung des Rechtes eines Staates mit dem eines andern handeln; allein es ist gerade das umgekehrte Verhältniss. Hier ist nämlich die Frage, ob

es doch, meines Wissens wenigstens, bis itzt immer nur gelegentlich und in Beziehung auf bestimmte Fälle geschehen. Damit aber, dass erwiesen wird, es habe die Einführung des Römischen Rechtes unserer Volksthümlichkeit geschadet, diese oder jene bessere deutsche Rechtsanstalt zerstört, ist für eine deutliche Ansicht über die wichtige Frage eben so wenig gewonnen, als wenn etwa das Gegentheil dargelegt wird. Die Sache kann und muss auf ihre allgemeinen Grundsätze zurückgeführt werden. Diess hat nun zwar, von Fremden, Bentham gethan (in seinem Essay on the influence of Time and Place in matters of Legislation, Works, Bd. I, S. 169 fg.); allein er ist hier ungewöhnlich unglücklich gewesen. Schon die Frage ist falsch gestellt, indem er nicht untersucht, ob und unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen ein positives Recht auf ein anderes Land übertragen werden könne; sondern vielmehr, welche Modificationen ein zwar für ein bestimmtes Land aber nach allgemeinen Grundsätzen entworfenes allgemeines Gesetzbuch erleiden müsse, um auch für ein davon ganz verschiedenes Volk zu passen? Sodann ist es mehr als verkehrt, zu dem Ende absichtlich die verschiedenartigsten Länder aufzusuchen (England und Bengalen), anstatt die Frage wenigstens zunächst hinsichtlich gleichartig gesittigter Stämme zu untersuchen. Endlich sind in den Einzelnheiten neben manchen geistreichen Bemerkungen auch fast kindische Dinge. Es ist dieser Aufsatz sicher einer der schwächsten aus B.'s Feder, und er ist namentlich, fast unerhörterweise bei diesem Manne, durch und durch unklar.

für ein wesentlich einem andern Staate angehöriges Recht ein neues eigenthümliches einzuführen sei?

Ferner versteht es sich von selbst, dass, wenn überhaupt keine Gründe zu einer *Codification* vorhanden sind, auch die Einführung fremder Gesetzbücher ausser Frage ist. Es kann letzterer Schritt überhaupt nur unter der ausdrüchlichen Voraussetzung besprochen werden, dass eine systematische umfassende Gesetzgebung bereits als Nothwendigkeit feststeht. Demnach sind denn aber auch alle Gründe, welche nur gegen Gesetzbücher im Allgemeinen sprechen, bei Erörterung der besonderen Frage ganz müssig.

Endlich darf keine Verwechslung der blossen *Benützung* eines fremden Rechtes bei diesseitigen gesetzgeberischen Arbeiten mit der Annahme eines fremden Gesetzbuches stattfinden. Die Zulässigkeit einer solchen Benützung kann, wo und so weit sie für nützlich erachtet wird, gar kein Gegenstand eines Zweifels sein; hier ist ja das fremde Recht nichts weiteres, als Stoff zu eigenem Nachdenken und Feststellen, und wenn auch etwa sachlich viel von demselben beibehalten würde. Annahme eines fremden Gesetzes findet nur da statt, wo dieses in seiner ursprünglichen Form und Sprache, oder etwa in einer wörtlichen Uebersetzung, vollständig und als Ganzes für vollständig verbindliche Rechtsnorm erklärt und vom Staate verkündet wird [1]).

Unter diesen Voraussetzungen stellt sich denn aber die Frage folgendermassen: giebt es Gründe, welche es einem unabhängigen Staate im Vortheile seiner Rechtsordnung wünschenswerth machen können, die anerkannte Nothwendigkeit einer umfassenden und systematischen Gesetzgebung anstatt durch Anordnung einer selbstständigen oder einer vertragsmässig gemeinschaftlichen Arbeit durch einseitige Annahme eines in einem fremden Staate bereits geltenden Gesetzbuches zu befriedigen?

Es wäre völlig verkehrt, wenn man die Tauglichkeit der auf solche Weise bestimmten Massregel darnach beurtheilen wollte, ob und wie weit dieselbe zu Erreichung der Zwecke passe, welche den Gegenstand der *vertragsmässigen* Schaffung eines gemeinschaftlichen Rechtes bilden. Es mag zwar allerdings sein, dass zuweilen auch hier die Nationalität gefördert wird, wenn nämlich das angenommene Recht das eines stammverwandten Volkes ist, oder dass der Verkehr dadurch erleichtert wird, wenn etwa viele Verbindung mit dem Heimathlande eines solchen adoptirten Rechtes besteht; und es mag dann natürlich auch ein solcher Umstand wohl in

1) Unwesentliche Abweichungen und Zusätze machen natürlich keinen Unterschied. So z. B. ist in Baden der Code Napoléon angenommen, obgleich eine Reihe von Zusätzen erfolgt ist. Dagegen konnte seiner Zeit in dem Königreiche Italien von einer Annahme desselben Gesetzbuches nicht die Rede sein, da derselbe nur als Grundlage einer selbstständigen, ausführlichen gesetzgeberischen Arbeit benützt wurde. Zwischen beiden Fällen stehen die in Neapel mit dem französischen Rechte vorgenommenen Aenderungen.



Betrachtung gezogen werden: allein der Schwerpunkt der Frage liegt doch ganz wo anders, und es ist denkbar, dass die Massregel in einem Falle Beifall verdient, wo von keinem jener Zwecke auch nur die Rede ist. Diess ergiebt sich ja schon daraus, dass das Recht längst erloschener oder weit entfernter Völker angenommen werden kann. Es müssen vielmehr zur Gewinnung einer richtigen Antwort diejenigen Folgen erwogen werden, welche der einseitigen Annahme eines fremden Rechtes eigenthümlich sind. — Diese sind denn nun aber sehr verschiedener Art. Theils wird bei der Annahme der Massregel mit Bestimmtheit auf Nutzen, theils eben so bestimmt und unabwendbar auf Nachtheile zu zählen sein; in andern Fällen ist ein Nutzen oder eine Gefahr nur mehr oder weniger möglich und hängt ihr Eintreten noch von den näheren Umständen ab.

Als sicher und unbedingt vortheilhaft erscheinen folgende Umstände:

Vor Allem die Gewissheit des Erfolges, so bald nur der Entschluss feststeht. Es kann hier von einer vielleicht ganz ergebnisslosen oder unbrauchbaren Arbeit nach langen Jahren und grossen Kosten, wie diess nicht selten bei selbstständigen gesetzgeberischen Arbeiten der Fall ist, keine Rede sein. Das Ganze liegt vom ersten Augenblicke vollendet zur Annahme da.

Sodann die ohne alle Mühe und Schwierigkeiten erlangbare Benützung der gesetzgeberischen Kräfte eines anderen, vielleicht weit grösseren und an tüchtigen Männern reicheren Staates. Es steht auf diese Weise selbst dem kleinsten Staate die Auswahl unter den besten Erzeugnissen aller Länder und Zeiten unentgeltlich frei.

Drittens der Zeitgewinn. Höchstens bedarf es hier der, verhältnissmässig ganz kurzen, Arbeit einer Uebersetzung; vielleicht auch dieser nicht. Die oft unglaublich lange Dauer selbstständiger gesetzgeberischer Arbeiten lässt aber diesen Vortheil als einen sehr bedeutenden erscheinen, da das Rechtsbedürfniss um so früher befriedigt werden kann. Davon gar nicht zu reden, dass im Verlaufe einer längeren Zeit nur allzu oft Hindernisse und Aenderungen eintreten, welche auch ein glücklich begonnenes Werk stören, vielleicht für immer unterbrechen.

Von grosser Bedeutung ist, ferner, die Möglichkeit, die ganze Wirkung des in Frage stehenden Gesetzes vollständig zu übersehen, ehe man sich zu dessen Annahme entschliesst. Dasselbe ist ja in dem fremden Staate bereits eingeführt und zeigt sich in seinen Folgen. Allerdings bedarf es zu einer richtigen Beurtheilung dieser Wirkungen und zu der Bemessung ihres Eintrittes in dem diesseitigen Staate theils genauer Kenntniss der Zustände des fremden Volkes und seiner gesellschaftlichen sowohl als staatlichen Einrichtungen, um auszufinden, wo, wie und durch welche Mittel dort diese Zustände entstehen; theils eines nicht gemeinen Scharfsinnes, um mit annähernder Gewissheit zu entdecken, wie sich wohl unter

den, doch immer etwas veränderten, Umständen die Dinge diesseits gestalten würden. Allein selbst wenn hier Irrthümer mit unterlaufen sollten, und wenn man sich darüber keine Täuschungen machen muss, dass ein fremdes Gesetz auch unerwartete Folgen bei uns entwickeln wird: so kann doch immer viel leichter und sicherer bei solchen Anhaltspunkten geschlossen werden, als wenn Alles nur auf Wahrscheinlichkeit beruht und die Erfahrung noch nirgends auf die verborgenen Ursachen hingewiesen hat, wie diess nothwendig der Fall ist bei einem selbst bearbeiteten, noch nicht versuchten Gesetze.

Weiter springt in die Augen, dass jeglicher Verkehr zwischen zwei Ländern, welche dasselbe Recht haben, erleichtert ist. Von wie grosser und wie gearteter Bedeutung diess im einzelnen Falle ist, hängt allerdings von den Umständen ab, z. B. von der geographischen Lage, den Handelsbeziehungen, den Kapitalverhältnissen der beiden Völker; allein ohne einen fühlbaren Nutzen kann es nie sein, namentlich bei der immer steigenden Leichtigkeit und also auch Häufigkeit der Verbindungen.

Endlich ist es keineswegs ein geringer Vortheil, dass mit der Annahme eines fremden Gesetzbuches auch alsbald die ganze bereits vorhandene wissenschaftliche Bearbeitung desselben mit erworben wird. Auch hier wären vielleicht diesseits die geistigen Kräfte für solche Leistungen gar nicht vorhanden. Man weiss ja, wie unmöglich es für kleinere Stämme ist, eine tüchtige wissenschaftliche Durcharbeitung ihres Rechtes zu erhalten. Und besten Falles selbst geht eine Reihe von Jahren darüber hin, bis ein ganz neues Gesetz diese so nothwendige Entwicklung durch Schriften und gerichtliche Urtheile erhält.

Sicher bedeutende und anlockende Vortheile! Leider werden sie durch eben so unzweifelhafte und unter allen Umständen eintretende Nachtheile verkümmert.

Zunächst kann es dem Staate nicht gleichgültig sein, sich in einer seiner wichtigsten Aufgaben ein Unfähigkeitszeugniss auszustellen. Und wenn sicher auch die wahre Ehre nicht darin besteht, unvollkommenere Rechtsbestimmungen einzuführen, nur weil die vollkommeneren das Erzeugniss eines fremden Volkes sind: so ist es wenigstens grösseren Staaten, welche somit eine allseitige Selbstständigkeit in Anspruch nehmen, sehr schwer, auf so unzweifelhafte Weise eine Unterordnung einzugestehen.

Von unzweifelhaft noch grösserer Bedeutung ist es, dass ein fremdes Gesetzbuch ganz unvermeidlich auch vielfach materiell neues, d. h. von dem bisherigen Landrechte im Grundsatze und in Einzelnheiten abweichendes, Recht enthält; und zwar nicht etwa nur in solchen Punkten, in welchen dieses bisherige Recht unvollkommen war, sondern auch da, wo die diesseitigen Bedürfnisse eine Aenderung nicht erfordern, und wo also auch eine

verständige einheimischen Codification nichts Neues feststellen würde. Die Einführung eines wesentlich verschiedenen Rechtes ist nun aber, namentlich im bürgerlichen Rechte, eine Quelle von Störungen, Ungewissheiten und häufig auch von Verlusten, welche um so mehr zu beklagen sind, als sie in keiner Weise aus eigener Schuld hervorgehen oder auch nur vermieden werden können [1]).

Ein weiterer übler Umstand ist, dass bei der Annahme eines fremden Gesetzes im Falle einer späteren Aenderung und Ausbildung desselben in seinem Heimathlande der Staat in die Alternative geräth, entweder allen diesen Bewegungen einer auswärtigen gesetzgebenden Gewalt immer alsbald zu folgen, oder allmälig die Uebereinstimmung der beiderlei Landesgesetze abnehmen zu sehen, damit aber den sichern Gebrauch der Literatur und des Gerichtsgebrauches zu verlieren. Ersteres ist nicht würdig, weil die Zustimmung nicht, wie bei der ersten Annahme, durch die Ueberzeugung von der Trefflichkeit der fremden Leistung, sondern bloss durch die Thatsache ihres Vorhandenseins bestimmt wird; und es kann sogar geradezu unrecht und thöricht sein, wenn nämlich eine solche Aenderung eine Verschlimmerung oder eine Folge rein örtlicher Gründe ist. Letzteres verkehrt einen bedeutenden Vortheil in das Gegentheil.

Endlich ist es ein schwieriger und doch kaum zu umgehender Entschluss, auch diejenigen Satzungen des fremden Gesetzbuches, mit welchen man nicht einverstanden sein kann, oder welche für die diesseitigen Verhältnisse nicht recht passen — und solche sind natürlich in allen Fällen vorhanden [2]) — ohne weiteres anzunehmen. Hier handelt also der Staat gegen besseres Wissen und Gewissen; und doch hat eine Abweichung überwiegende Nachtheile, theils wegen der auch hierdurch veranlassten Störung der Literatur, theils weil leicht die Folgerichtigkeit des Gesetzes dadurch gebrochen wird.

Und nicht eben verbessert wird dieser Zustand der Dinge dadurch, dass ausser den eben angedeuteten nothwendigen Nachtheilen auch noch welche bestehen, welche wenigstens möglich und sogar mehr oder weniger wahrscheinlich sind, indem ihr Eintreten von gewissen nicht gerade immer, aber doch häufig bestehenden Verhältnissen abhängt.

Hier ist vor Allem der Fall ins Auge zu fassen, wenn das fremde Gesetz in einem wesentlichen Punkte, namentlich in ganzen Rechts-

---

1) Mit sehr lebhaften Farben schildert diesen Uebelstand Rehberg, Ueber den Code Napoléon, S. 57 fg.; wo er denn auch namentlich scharfsinnig zeigt, dass die Unbilligkeit und selbst Ungerechtigkeit der Anwendung des neuen Rechtes auf die unter der Herrschaft des alten Rechtes entstandenen Verhältnisse durch irgend eine allgemeine Bestimmung über Nichtrückwirkung u. s. w. gar nicht zu beseitigen ist.

2) Wenn Montesquieu sagt (Buch I, Kap. 3), „es sei ein sehr grosser Zufall, wenn die Gesetze eines Volkes für ein anderes passen;" so ist dieser Satz zwar im Grossen bei einer richtigen Wahl nicht richtig. Allein nicht zu läugnen ist allerdings, dass eine Ungeeignetheit des fremden Rechtes in Einzelnheiten immer vorkommen wird.



anstalten, zwar wohl den Ansichten und Gewohnheiten seines Volkes, nicht aber den diesseitigen Sitten und Interessen entspricht. Die nothwendige Folge einer solchen Ordnung der Dinge ist zunächst eine Unsicherheit der Zustände und des Rechtsbewusstseins, vielfach selbst sachliche Unbequemlichkeit und Vernachtheiligung; später aber, wenn die Gewohnheiten und die Interessen sich nach dem neuen Gesetze umgewandelt haben, eine wenigstens theilweise Zerrüttung der Volksthümlichkeit und ein Hinneigen zu dem Fremden. Wenn nun auch die erste Unbequemlichkeit bei jeder Codification eintritt, welche wesentlich neue Rechtsanstalten bringt, und somit dieser Theil des Uebels nicht gegen die Annahme fremder Gesetze besonders angeführt werden darf; so ist diess doch nicht der Fall hinsichtlich der Aenderung der eigenen Volkseigenthümlichkeit zum Besten einer fremden, vielmehr diese ein, wenigstens mögliches, eigenthümliches Uebel der Annahme eines auswärtigen Gesetzbuches. Eine solche Neigung zum Fremden kann aber leicht von um so grösserer politischer Bedeutung sein, als wohl immer nur ohnedem schwächere Staaten ein Gesetzbuch von grösseren und somit mächtigeren entleihen [1]).

Wo nicht in sich grösser, so doch durch tägliche Erfahrung fühlbarer sind die Uebel, welche dann entstehen, wenn das auswärtige Gesetzbuch in einer fremden Sprache abgefasst ist. Es ist überflüssig, hier nochmals zu wiederholen, wie widersinnig und unrechtlich es ist, die Gesetze in einer Sprache zu erlassen, welche den meisten Bürgern gar nicht, und selbst manchen Richtern nur unvollkommen bekannt ist und bleibt. Nothwendig muss daher die Annahme eines fremden Gesetzes nicht in dessen Ursprache, sondern in einer Uebersetzung in die Landessprache erfolgen; und zwar kann diese Uebersetzung keine andere sein, als eine amtliche, weil das Gesetz nicht verschiedene Texte haben darf. Nicht verhehlen darf man sich aber dabei, dass diese, ihrer Seits doch ganz unvermeidliche, Massregel in alle die Schwierigkeiten stürzt, welche überhaupt mit der Benützung von Uebersetzungen in der Gesetzgebung verbunden sind [2]).

Schliesslich ist noch auf die Folgen aufmerksam zu machen, wenn die beiden Länder nicht vollkommen dieselbe Gerichtsverfassung und sonstige Verwaltungseinrichtung haben. Ist auch ein Unterschied in dieser Beziehung für viele, vielleicht für die meisten, Rechtssätze von keiner Bedeutung, so ist dem doch nicht immer also. Falls z. B. der ursprüngliche

1) Es ist wohl nicht zu läugnen, dass der Gebrauch des französischen Rechtes in den deutschen Landen auf dem rechten Rheinufer eine geistige Verwandtschaft mit Frankreich unterhält. Diese aber ist der scharfen Scheidung der Volksthümlichkeit entgegen, in welcher eine stärkere Gränzwache zu finden ist, als in Festungen und Heeren. Wahre Staatsweisheit konnte hier freilich nicht in dem Entziehen des Bessern und dem Ersatze durch entschieden Unvollkommenes bestehen, sondern vielmehr nur in der Verleihung eines noch vortrefflichern vaterländischen Gesetzes.

2) S. über diesen Punkt oben, Abtheilung I, § 3.

Gesetzgeber bei seinen Vorschriften eine bestimmte Organisation der Behörden, etwa eine gewisse Zusammensetzung derselben, im Auge hatte, und im Vertrauen auf die dadurch gesicherten Eigenschaften denselben Rechte und Pflichten übertrug; in dem das Gesetzbuch annehmenden Staate aber diese Obliegenheiten an eine ganz andere Art von Personen oder eine wesentlich verschieden gebildete Behörde übergehen: so kann der Sinn, wenn auch nicht der Buchstabe, wichtiger Normen sehr bedeutend dadurch verändert, eine ganz andere Wirkung hervorgebracht werden. Und zwar ist diess nicht etwa bloss möglich bei einer Verschiedenheit der Hauptpersonen; auch ganz Untergeordnete können von grosser Wichtigkeit sein. Auch wähne man nicht, den Unterschied immer durch eine entsprechende äussere Anordnung beseitigen zu können; leicht geht er aus den verschiedenen Gesittigungs- und gesellschaftlichen Verhältnissen beider Völker hervor, und ist somit unbeseitigbar.

Möglich, dass es einer noch genaueren Zergliederung gelänge, weitere Folgen der Annahme eines fremden Gesetzbuches aufzufinden, so gute wie schlimme; allein schon das bisher Dargelegte reicht ohne Zweifel vollkommen aus, um eine Antwort auf die aufgestellte Frage zu geben. Diese Antwort ist nun aber nachstehende:

Die freiwillige Annahme eines fremden Gesetzbuches ist einem Staate, welcher die geistigen und sachlichen Mittel aufzubringen vermag, um die seinem Volke nöthigen Rechtsgesetze selbst, sei es allein sei es durch Unterhandlung mit Andern, entwerfen zu lassen, nicht zu rathen. Die allerdings gar nicht unbedeutenden Vortheile eines solchen Schrittes werden durch die theils unter allen Umständen, theils wenigstens leicht eintretenden Nachtheile gar sehr in den Schatten gestellt. Wenn auch die eigene Bearbeitung der Gesetze längere Zeit in Anspruch nimmt und sonst im Erfolge gefährdet ist, so hat sie den unschätzbaren Vortheil, dass die Gesetze den wirklichen und vollen Bedürfnissen des concreten Volkslebens und allen Staatseinrichtungen angepasst werden können. Man verwechsle nur nicht die selbstständige Entwerfung mit willentlicher und wissentlicher Bevorzugung einer schlechteren eigenen Bestimmung vor einer besseren fremden. Die ausgedehnteste Benützung des fremden Guten ist erlaubt, selbst geboten; nur werde es erst in geistiges Eigenthum und zu einem harmonischen Ganzen mit der sonstigen Rechtsordnung des Staates verwandelt.

Diese Regel erleidet nur eine einzige Ausnahme. Es ist nämlich einleuchtend, dass eine Gemeinschaft des Rechtes für die Handelsgeschäfte von der höchsten Bedeutung für jeden gesittigten Staat ist. Wenn also, wie diess bei der Schwierigkeit eines freiwilligen Uebereinkommens gerade in dieser Materie gar wohl möglich ist, eine gemeinsame Entwerfung eines allgemein, oder doch wenigstens in einer grossen

Anzahl von Staaten, geltenden Handelsgesetzbuches nicht gelingt: so bleibt für einen Staat, welcher seinem Volke wenigstens den unter diesen Umständen möglich besten Zustand verschaffen will, und der nicht in der Lage ist, seinen Willen andern Staaten aufzudringen, kein anderes Mittel übrig, als das Handelsgesetzbuch einer der Haupthandelsnationen einseitig anzunehmen. Hier kann nicht die Räthlichkeit selbstständig etwas zu schaffen, sondern die Nothwendigkeit etwas Gemeinsames zu erlangen, den Ausschlag geben. Dass die Sache wegen des Zusammenhanges des Handelsrechtes mit dem gewöhnlichen bürgerlichen Rechte grosse Schwierigkeiten und Bedenken hat, ist nicht zu läugnen: allein die grösseren Vortheile liegen doch auf Seiten des Anschlusses. Welches Landesrecht aus diesen Gründen angenommen wird, ist an sich eine untergeordnete Frage; die Hauptrücksicht ist die bereits erlangte Ausdehnung der Gültigkeit. Da nun das französische Handelsgesetzbuch dasjenige ist, welches bereits am meisten verbreitet ist[1]: so ist auch dessen Annahme vorzugsweise zu rathen.

Anders, als soeben grundsätzlich ausgesprochen worden ist, stellt sich jedoch die Sache für diejenigen Staaten, welche die zur Entwerfung eigener guter Gesetze, und somit auch die zur richtigen Unterhandlung mit Fremden, nothwendigen Mittel nicht besitzen, wie diess bei kleineren Staaten gar wohl der Fall sein kann. Für solche besteht offenbar nur die Wahl zwischen der Annahme eines fremden Gesetzes und der gänzlichen Nichtbefriedigung des Bedürfnisses. Wenn also das letztere lebhaft drängt, so mag, ja dann muss die Annahme stattfinden. Um jedoch den gewagten Schritt wenigstens mit den geringsten Opfern bezahlen zu müssen, ist die Beobachtung folgender Regeln zu empfehlen:

Wenn ein Gesetzbuch eines stammverwandten und in wesentlich ähnlichen gesellschaftlichen und staatlichen Verhältnissen lebenden Volkes zur Verfügung steht, so ist dieses allen andern vorzuziehen, selbst wenn letzteren auch bedeutende innere Vorzüge zur Seite wären. Jenes Gesetzbuch wird nämlich vor Allem die Nationalität stützen und fördern, was namentlich bei einem kleinen Stamme, wie er hier unterstellt werden muss, von hoher Bedeutung ist. Sodann aber wird es auch den Sitten, Gewohnheiten und Bedürfnissen des Volkes voraussichtlich am meisten entsprechen, also wenn auch nicht unbedingt so doch bedingt das Beste sein. Endlich erspart es auch noch die Verlegenheiten und Nachtheile einer Uebersetzung. —

1) Es gilt nämlich dasselbe ausser Frankreich noch in den deutschen Landen auf dem linken Rheinufer, in Belgien, in Polen, in Lombardei-Venedig, Sardinien, Toscana, Parma, im Kirchenstaate, in Neapel, Griechenland, in der Walachei, in den jonischen Inseln, Hayti, sei es unmittelbar, sei es mit kaum nennenswerthen Aenderungen; und ausserdem liegt es den Handelsgesetzbüchern von Spanien, Portugal, Holland und Ungarn wesentlich zu Grunde. S. Entwurf e. allgem. Handelsgesesetzbuches für Deutschland. Frankf., 1849, S. IX.

Ist ein solches geistesverwandtes Werk nicht zu finden, dann allerdings wird nach dem aus allgemeinem Gesichtspunkte besten Gesetzbuche zu forschen sein, welches auch sein Stammland und seine Sprache sei.

Ueber den Umfang der Aneignung muss theils das eigene Bedürfniss, theils die Möglichkeit einer nützlichen Erwerbung entscheiden. Es wäre eine thörichte Selbstmissachtung und eine muthwillige Uebernahme unnöthiger Uebel, wenn ein Staat auch in solchen Rechtstheilen, welche durch einheimische Gesetze genügend geordnet sind, fremdes Recht annehmen wollte. Doch muss hier mit Umsicht verfahren werden. Wenn ein fremdes Gesetzbuch, dessen man bedarf, zu seiner richtigen Anwendung und zu seiner Ergänzung die Gültigkeit auch noch eines andern voraussetzt, welches der Hauptsache nach kein Bedürfniss wäre: so muss doch auch letzteres übernommen werden. Bei einer in allen Beziehungen übel geordneten Landesgesetzgebung mag es sich also begeben, dass die Annahme selbst der ganzen Rechtsordnung eines andern Staates gerathen erscheint.

In welcher Ausdehnung aber immer die Aufnahme erfolgt sein mag, so ist unerlässlich, das übernommene Gesetz vollständig einzuführen, d. h. also auch mit allen den Einrichtungen der Gerichte, allen Formen und Gewohnheiten, auf welche es sich in seinem Heimathlande stützt, und welche ihm erst Vollziehung in seinem Sinne sichern. Dass die Erfüllung dieser Forderung vielleicht mit nicht geringen Schwierigkeiten verbunden ist, ändert nichts an der offenbaren Nothwendigkeit.

Endlich scheint es von zwei Uebeln noch das kleinere zu sein, wenn der Staat, welcher sich zu der Annahme einer fremden Gesetzgebung entschliessen musste, auch später immer die sämmtlichen Aenderungen und Zusätze, welche dieselbe in ihrem Heimathlande erhält, annimmt. Die Zumuthung ist keine leichte; allein nur auf diese Weise erhält er sich im lebendigen Zusammenhange mit der Ausbildung und Anwendung der Rechtssätze, die nun einmal auch sein Landesgesetz sind. Eine völlige, rechtliche oder thatsächliche, Unmöglichkeit der Nachfolge würde freilich entschuldigen, allein die nachtheiligen Folgen der Verschiedenheit nicht beseitigen.

Fünfte Abtheilung.

Bekanntmachung der Gesetze.

§ 29.

1. Die verschiedenen Arten der Bekanntmachung.

Eine von den gesetzgebenden Faktoren beschlossene Rechtsordnung wird erst dann zum Gesetze, das heisst zu einer von den Unterthanen und von den Beamten zu befolgenden Norm, wenn sie in der richtigen Weise bekannt gemacht ist. Die Befolgung eines gar nicht zur Kenntniss gekommenen Befehles kann selbstredend von Niemand verlangt werden; eine Veröffentlichung in nicht regelmässiger und nicht amtlicher Weise aber gewährt keine Sicherheit in Betreff der Richtigkeit und Vollständigkeit, Niemand ist schuldig, sie zu kennen, und sie hat keine zwingende Kraft.

Um dem Zwecke vollständig zu entsprechen, hat eine vom Staate ausgehende Bekanntmachung der Gesetze mehrere Forderungen zu erfüllen. 1) Sie muss in dem ganzen Umfange des Gebietes erfolgen, innerhalb dessen das Gesetz Gültigkeit haben soll; im Zweifel also im ganzen Umfange des Staates. 2) Sowohl die Anordnung der Gültigkeit als der ganze Inhalt des zu befolgenden Gesetzes muss allen Betheiligten zugänglich sein; betheiligt aber sind bei Rechtsgesetzen nicht bloss die zu ihrer Anwendung bestimmten Beamten, sondern auch sämmtliche Bürger, deren Rechte dadurch, sei es mittelbar sei es unmittelbar, alsbald oder später, geregelt werden können. 3) Es ist nothwendig, dass die Bekanntmachung in einer genugsam auffallenden Weise erfolge, damit sie die allgemeine Aufmerksamkeit auch wirklich auf sich ziehe und somit die Bekanntschaft mit dem Gesetze nicht bloss eine rechtliche Fiction, sondern eine Thatsache sei. 4) Die Bekanntmachung verfehlt ihren Zweck, wenn sie nicht das Verständniss des Mitgetheilten wirklich und allgemein vermittelt, aus dem soeben, unter 3) angegebenen Grunde. 5) Es ist nothwendig, namentlich bei umfassenderen Gesetzen, dass der Bürger und Beamte nach Bedürfniss wiederholt von den erlassenen

Vorschriften Kenntniss nehmen kann, um deren Sinn richtig aufzufassen und den Inhalt dem Gedächtnisse einzuprägen. 6) Endlich muss die Thatsache der Bekanntmachung und der Zeitpunkt ihrer Vornahme nachgewiesen werden können, um nöthigen Falles den Anfang der Verbindlichkeit zu constatiren.

Nach diesen Forderungen ist denn die Zweckdienlichkeit der verschiedenen möglichen Arten von Veröffentlichung zu prüfen, und zwar namentlich mit Festhaltung des Gesichtspunktes, dass sich unter den Rechtsgesetzen nicht selten sehr umfassende befinden.

Die erste, in gewissen Beziehungen sogar naturgemässeste, Art der Bekanntmachung ist eine mündliche Verkündigung. Dieselbe kann auf verschiedene Weise geschehen. Entweder in einer eigens dazu einberufenen Versammlung; oder an einem zu diesem Zwecke ein für alle Male bestimmten Orte und zu regelmässig dazu verwendeter Zeit, z. B. an Sonntagen auf dem Marktplatze oder auf dem Rathhause einer jeden Gemeinde; endlich durch öffentlichen Ausruf an verschiedenen Stellen der Ortschaften unter vorangegangenen Zeichen zur Aufmerksammachung, etwa durch Verkündigung mit der Glocke, bei besonders feierlichen Gelegenheiten durch Herolde, u. dgl. — Dieses Mittel erfüllt unzweifelhaft mehrere der aufgestellten Bedingungen, nämlich der Möglichkeit einer Ausdehnung über das ganze Befolgungsgebiet, der allgemeinen Zugänglichkeit, der hinreichenden Auffälligkeit, endlich der Nachweisbarkeit der Thatsache; allein zwei andere Forderungen werden dadurch nur theilweise oder gar nicht erfüllt. Einmal nämlich kann für eine allgemeine Verständlichkeit der Mittheilung nicht mit Sicherheit und unter allen Umständen eingestanden werden. Unter günstigen Umständen mag es genügen; allein auch eine sehr mangelhafte Kenntnissnahme ist aus verschiedenen Gründen denkbar. Möglicherweise kann die Stimme des Verkündenden nicht ausreichen; es mag durch zufälligen oder absichtlichen Lärm das Verständniss verhindert werden; längere und verwickelte Bestimmungen sind bei bloss mündlichem Vortrage nicht leicht richtig aufzufassen, ja es ist sogar eine vollständige Mittheilung und ein gleiches Verständniss umfassender Vorschriften, z. B. ganzer Gesetzbücher, auf diese Weise gar nicht zu beschaffen. Ganz unbrauchbar aber ist, zweitens, eine bloss mündliche Verkündigung zu wiederholter Kenntnissnahme und Ueberlegung. Es ergibt sich hieraus, dass eine Bekanntmachung dieser Art überhaupt nur bei kürzeren Gesetzen angewendet werden kann, und dass sie bloss bei besonders feierlichen Gelegenheiten, oder wenn eine möglichst schnelle Veröffentlichung geboten ist, als räthlich erscheint. Begreiflich ist daher auch, dass die mündliche Verkündung bei eigentlichen Gesetzen beinahe ganz in Abgang gekommen ist [1]).

1) Bezeichnend ist es, wenn J. Bentham (Promulgation of the Laws, Works, Bd. I, S. 158), ein Verlesen der Gesetze in den Kirchen verlangt, und zwar nicht etwa nur neuer Ge-



Eine zweite Bekanntmachungsart ist die **Anheftung** des Schriftstückes an öffentlichen Orten, z. B. an den Rathhausthüren, an Strassenecken, u. dgl. — Diesé Art der Bekanntmachung unterliegt keinem Tadel in Beziehung auf die Ausdehnung über das ganze Gebiet; ebenso kann die nothwendige Auffälligkeit wohl hergestellt werden; endlich ist der Beweis der geschehenen Veröffentlichung leicht zu führen. Dagegen ist für das Verständniss des Inhaltes und für die Möglichkeit einer wiederholten Kenntnissnahme nur sehr mangelhaft gesorgt. Mag auf solche Weise auch eine Kenntniss von kürzeren Bekanntmachungen erlangt werden, so ist es doch nicht möglich bei umfassenden Gesetzen. Ein an der Rathhausthüre angeschlagenes Gesetzbuch durch Lesen an Ort und Stelle sich klar zu machen, wird Niemand einfallen; es ist geradezu eine Unmöglichkeit. Eine wiederholte Kenntnissnahme aber ist selbst bei kleineren Bekanntmachungen, wenigstens nach einiger Zeit, unthunlich, weil die Anschläge entfernt werden müssen, um neuen Platz zu machen, oder sie durch Zufälle zerstört sein werden. Diese Art der Veröffentlichung ist somit nur zur Unterstützung von andern Bekanntmachungsarten anzurathen, namentlich wenn eine schnelle Veröffentlichung geboten ist. In solchem Falle ist denn aber eine Anheftung nicht bloss an Einem Orte, sondern an vielen Stellen zu gleicher Zeit erforderlich.

Eine dritte Art der Mittheilung besteht in **Zusendung einzelner Abdrücke an die betreffenden Behörden.** — Diese Veröffentlichungsart war in früheren Zeiten sehr gewöhnlich, wie die noch vielfach vorhandenen grossen Sammlungen solcher einzeln erlassener Gesetze und Verordnungen beweisen; man ist jedoch hiervon fast ganz abgekommen, und mit allem Rechte. Vorerst wurde, wenigstens wenn diese Zusendung nicht auch noch mit andern Publikationsweisen verbunden war, nur der Beamte, nicht aber auch der Bürger, von dem Vorhandensein einer neuen Norm unterrichtet, damit aber der ganze Zweck nur zum geringsten Theile erreicht. Ausserdem war eine spätere Beweisführung geschehener Mittheilung keineswegs in jedem nöthigen Falle zu führen, da bei etwaigem Fehlen des betreffenden Stückes in der Registratur die Uebersendung zwar behauptet und mehr oder weniger wahrscheinlich gemacht, allein nicht immer mit voller Beweiskraft dargethan werden konnte. Und ob eine wiederholte Kenntnissnahme stattfand und möglich war, hing von der pünktlichen Aufbewahrung und leichten Auffindung des einzelnen fliegenden Blattes ab, dessen Aufsammlung wohl befohlen aber

---

setze, sondern der ganzen bestehenden Gesetzgebung. Er meint, die Gesetzbücher müssten über alle Gebühr ausführlich sein, wenn sie nicht oft in jedem Jahre durchlesen werden könnten! Es ist wohl nicht nöthig, erst zu zeigen, dass eine solche Benützung des Gottesdienstes zur Gesetzverkündigung nicht nur ganz unpassend, sondern auch schon des Umfanges des zu Verkündigenden wegen völlig unausführbar wäre; davon ganz abgesehen, dass sich die Geistlichen (und vollkommen mit Recht) zu solchem Dienste nicht verwenden lassen würden, und auch vom Staate nicht dazu gezwungen werden könnten. In der Kirche sind höchstens Anordnungen der betreffenden Kirchengewalt bekannt zu machen.



nicht überwacht und erzwungen werden konnte. Wer je Gelegenheit gehabt hat, die Lückenhaftigkeit der meisten Sammlungen solcher einzeln ergangener Gesetze und desshalb die grosse Verschiedenheit derselben unter einander kennen zu lernen; wer weiss, wie ausserordentlich selten sogar eine auch nur leidlich vollzählige Aufbewahrung war; wer endlich die eben so zeitraubende als unsichere Benützung einer aus Hunderten und Tausenden loser und durch keinerlei mechanische Mittel zum Gebrauche zubereiteter Blätter bestehenden Sammlung aus Erfahrung kennt: der wird gerne damit einverstanden sein, dass diese Art Gesetze zu promulgiren eine höchst rohe und unzureichende ist.

Mit Recht darf man daher staunen, dass das so einfache und wenigstens den meisten Forderungen in auszeichnender Weise entsprechende Bekanntmachungsmittel eines eigenen in fortlaufenden Nummern erscheinenden Gesetzblattes so spät ersonnen worden ist. Erst die französische Revolution ist auf den Gedanken gekommen, sich dieser Einrichtung zur Bekanntmachung ihrer zahlreichen neuen Gesetze zu bedienen[1]), und nur ziemlich langsam sind andere Regierungen dem Beispiele gefolgt. Noch itzt selbst sind England und Nordamerika bei alten unvollkommenen Veröffentlichungsweisen stehen geblieben[2]), im Guten und Schlimmen an Gewohnheiten festhaltend. In der That bedarf es aber nur weniger Worte, um die Zweckmässigkeit der Einrichtung nachzuweisen. Eine Ausdehnung der Bekanntmachung über das ganze Staatsgebiet ist dadurch gegeben, dass Exemplare des Gesetzblattes in alle Gemeinden gesendet werden. Leicht zugänglich gemacht sind die Gesetze dadurch, dass jeder Bürger nicht nur selbst nach Belieben auf das Gesetzblatt unterschreiben, sondern jeden Falles von demselben auf dem Gemeindehause Kenntniss nehmen kann. Sämmtliche Staatsdiener erhalten ohnediess durch unmittelbare Zusendung Kenntniss von dem Veröffentlichten. Ein besonderer Beweis der Mittheilung braucht gar nicht geführt zu werden; er ist durch den Druck und durch die regelmässige Vertheilung mittelst der Post schon von selbst hergestellt, und etwaige Lücken in der Zusendung erhellen für jeden Empfänger aus der Numerirung der Blätter. Für genauere Bekanntmachung mit dem Inhalte und für die Möglichkeit wiederholter Nachlesung ist durch den Druck in bequemer Form auf das Beste gesorgt; und überdiess mag leicht durch Inhaltsverzeichnisse und sonstige Hülfsmittel der Gebrauch erleichtert und gesichert werden.

1) Das Bulletin des lois ist im zweiten Jahr der Republik begründet worden und seit dieser Zeit, wenn gleich in mehrfach verschiedener Einrichtung, erschienen. Näheres über dasselbe und über die Erleichterungsmittel zum Gebrauche s. in meiner Geschichte und Literatur der St.W., Bd. III, S. 21, Note 1.

2) Es werden die während einer Parliaments- oder Congress-Versammlung zu Stande gekommenen Gesetze am Schlusse der Sitzung in einem besonderen Hefte zusammengedruckt und zum Kaufe geboten. Eine spätere Aufnahme in umfassende Gesetzsammlungen ist lediglich Privatunternehmen.



Die einzige Forderung, welche das Gesetzblatt nicht erfüllt, ist die einer nicht wohl zu übersehenden Aufmerksammachung, indem allerdings das Erscheinen einer neuen Nummer kein an und für sich Aufsehen machendes Ereigniss ist. Es kann jedoch theils dieser Mangel in besonders dazu angethanen Fällen durch Anordnung einer weiteren auffallenderen Bekanntmachungsart ausgeglichen werden; theils tragen die gewöhnlichen Tagesblätter, für welche das Erscheinen einer jeden neuen Nummer des Gesetzblattes Gegenstand einer schleunigen Mittheilung zu sein pflegt, in genügender Weise dazu bei, die Thatsache in dem weitesten Kreise zu verbreiten. Jeden Falles ist dieser Mangel nicht von der Bedeutung, dass bloss seiner wegen die ganze sonst vollständig entsprechende Einrichtung verworfen werden könnte.

Endlich ist noch der abgesonderten amtlichen Ausgabe umfassender Gesetze, namentlich ganzer Gesetzbücher, Erwähnung zu thun. Dass auch Gesetze dieser Art dem Gesetzblatte einverleibt werden, ist natürlich; allein ihr Gebrauch ist in dieser Form nicht an jeder Stelle und zu jeder Zeit bequem; ausserdem müssen Gesetzbücher auch noch in den Händen Vieler sein, welche sich nicht im eigenen Besitze einer Sammlung des Gesetzblattes befinden. Unzweifelhaft wird nun zwar der Staat kein Autorenrecht hinsichtlich des alleinigen Druckes der von ihm erlassenen Gesetze in Anspruch nehmen, vielmehr jedem Privatmanne den Abdruck desselben in beliebiger Weise und auf eigene Rechnung gestatten; allein eine amtliche besondere Ausgabe ist doch aus mehreren Gründen wünschenswerth. Einmal sichert sich dadurch der Staat einer vollständigen Bekanntmachung alles dessen, was er veröffentlicht wünscht. Zweitens mag er durch wohlfeilere Preise, als das Privatunternehmen stellen kann, die Verbreitung sehr begünstigen. Endlich ist man auf diese Weise eines vollkommen richtigen Abdruckes sicher.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich also, dass in der Regel die Veröffentlichung von Rechtsgesetzen am besten durch ein Gesetzblatt erfolgt; dass aber in dringenden Fällen, wenn eine Bekanntmachung in kürzester Zeit wirklich zur Kenntniss der gesammten Einwohnerschaft zu bringen ist, eine mündliche Verkündigung und eine öffentliche Anheftung in den Strassen verbunden werden mag, wie anderer Seits bei ausführlichen Gesetzen, deren Anwendung voraussichtlich während langer Zeit unverändert stattfindet, auch besondere amtliche Ausgaben veranstaltet werden müssen.

§ 30.

2. Beginn der Verbindlichkeit.

Ein Gesetz ist bekanntlich von dem Augenblicke der Veröffentlichung an verbindlich, falls nicht ausdrücklich ein anderer Anfangstermin festgestellt

wird. Diess gilt nun selbstredend auch von Rechtsgesetzen; nur ist hier zu bemerken, dass bei Gesetzen dieser Art spätere Anfangtermine der Gültigkeit sehr häufig vorkommen. Dieses aber aus zwei Ursachen. Einmal ist es wenigstens bei umfassenden Gesetzen, namentlich bei ganzen Gesetzbüchern, durchaus nothwendig, sowohl den Unterthanen im Allgemeinen, als den mit der Handhabung beauftragten Beamten insbesondere, die nöthige Zeit zu einer gründlichen Kenntnissnahme zu lassen. Hierzu können selbst Monate nicht zu viel sein, namentlich wenn etwa die Abfassung von Commentaren oder sonstigen Verständnissmitteln vor dem Beginne der Handhabung rathsam erscheint. Zweitens aber kann es nothwendig sein, dem Gesetze mehr oder weniger ausführliche Vollziehungsverordnungen beizugeben, oder erst eine Veränderung in der Organisation der Behörden, Herstellung von amtlichen Gebäuden vorzunehmen, u. s. w. Hierzu ist denn Zeit erforderlich; und es ist sicherlich nicht wünschenswerth, dass ein neues Gesetz auf eine unvollkommene Weise in die Erscheinung trete und in seiner richtigen Vollziehung gleich Anfangs Hindernisse erfahre, dadurch aber vielleicht mit Widerwillen aufgenommen werde. — Einen solchen späteren Gültigkeitsanfang im Gesetze selbst zu bestimmen, ist ohne Zweifel, wenn der Verzug schon bei der Abfassung des Gesetzes vorausgesehen werden kann, am zweckmässigsten, indem dadurch alle Zweifel und Streitigkeiten vermieden werden. Sollte es aber nicht geschehen sein, so ist es unbestreitbar Sache des Staatsoberhauptes, den Anfang der Vollziehbarkeit zu bestimmen. Welche Folgen eine nicht gerechtfertigte Verzögerung oder gar die völlige Unterlassung der Veröffentlichung eines mit den Ständen verabredeten Gesetzes in einem constitutionellen Staate hat, ist vom Staatsrechte zu erörtern, nicht aber von der Staatskunst; und nur so viel mag bemerkt sein, dass ein nicht veröffentlichtes Gesetz noch keine Zwangskraft hat und überhaupt noch nicht wirksam zu Recht besteht, wie gross immer die Schuld der Unterlassung sein und welche Folgen dieselbe für die dabei Betheiligten haben mag.

Hier sind nur zwei untergeordnete Fragen in Betreff des Gültigkeitsanfanges zu besprechen.

Erstens handelt es sich davon, näher zu bestimmen, von welchem Augenblicke ein in einem Gesetzblatte ohne besonderen Termin veröffentlichtes Gesetz Vollziehbarkeit hat? — Vom rechtlichen Standpunkte aus ist die Antwort allerdings einfach und unzweifelhaft. Sie geht dahin, dass die Vollziehbarkeit in jedem einzelnen Orte des Staates mit dem Augenblicke des thatsächlichen Eintreffens der das Gesetz enthaltenden Nummer des Blattes beginnt; wobei denn freilich nicht ein etwaiges zufälliges Hingelangen entscheidet, sondern vielmehr die amtliche Zusendung, sei es nun durch den gewöhnlichen Weg der Post u. s. w., sei es durch ausserordent-

liche Mittheilungsmittel. Es fällt aber in die Augen, dass mit dieser logisch unanfechtbaren Einrichtung nicht auch der Zweckmässigkeit gedient ist. Auf diese Weise entsteht nämlich, besonders in grösseren Staaten und bei unvollkommenen Verbindungen, eine fühlbare Ungleichheit des Anwendungsbeginnes, was möglicherweise später zu Zweifeln, unverschuldeten Nachtheilen und weitläufigem Beweisverfahren führen kann. Desshalb erscheint es denn rathsam, durch eine allgemeine, die sämmtlichen Gebietstheile umfassende gesetzliche Bestimmung festzusetzen, von welchem Augenblicke an, falls kein anderer Termin ausdrücklich bestimmt wird, eine befehlende Norm an jedem Orte des Staates als bekannt gemacht und somit gültig zu betrachten ist; wobei natürlich den verschiedenen Entfernungen von dem Sitze der gesetzgebenden Gewalt so wie den üblichen Beförderungsarten entsprechende Rechnung getragen werden muss [1]).

Eine zweite Frage ist, ob eine gültige Verkündung von Rechtsgesetzen durch den Telegraphen stattfinden kann? — Diese Frage ist allerdings erledigt, oder fällt vielmehr weg, in Ländern, welche das eben angeführte System angenommen haben, so weit es sich nicht von einer ausdrücklich gemachten Ausnahme handelt. Allein sie ist aufzuwerfen und kann von grosser Bedeutung sein theils da, wo eine solche Reglung nicht stattfindet, theils selbst hier in Ausnahmsfällen. Auf den ersten Blick mag nun eine Bejahung als selbstverständlich und zweckmässig erscheinen. Man kann nämlich anführen, dass tagtäglich Befehle aller Art durch dieses Mittheilungsmittel an die Behörden erlassen und von diesen vollzogen werden, ohne dass irgend ein Anstand in Betreff der Gültigkeit des Befehles oder der Vollziehung erhoben werde. Auch mag geltend gemacht werden, dass wenigstens in einzelnen Fällen auch bei Rechtsgesetzen, z. B. bei Standrechtsverkündigungen, Erklärungen in den Belagerungsstand u. s. w., die möglichste Schnelligkeit der Anwendung wünschenswerth sein könne, vielleicht sogar den Erfolg bedinge. Dennoch liegen überwiegende Gründe vor,

1) Es fehlt nicht an Beispielen solcher Bestimmungen. So z. B. in Frankreich, wo durch den Code Napoléon, Art. 1, und durch die Verordnung vom 25. Thermidor des J. XI, (welche die Entfernung der Departemental-Hauptstädte von Paris feststellt,) nachstehende Ordnung eingeführt ist: In Paris gilt das Gesetz am nächsten Tage nach der Veröffentlichung durch das Gesetzblatt; in jedem Hauptorte eines Departements am Tage nach dem Eintreffen des Blattes; in jedem andern Orte um so viele Tage später, als derselbe 10 Myriameter — etwa 20 altfranzösische Meilen — von dem Departemental-Hauptorte entfernt liegt. Man s. z. B. Favard de Langlade, Traité des priviléges et des hypothèques, Par., 1812, S. 281 fg. So ferner in Preussen, wo durch Gesetz vom 6. April 1846 die sämmtlichen Regierungsbezirke in sechs Klassen gebracht sind, in deren jeder das in der Gesetzessammlung Veröffentlichte von einem bestimmten Tage an in Wirksamkeit tritt. Also im Regierungsbezirke Potsdam mit Berlin mit dem achten Tage von dem Ablaufe des Tages, an welchem das betreffende Stück der Gesetzessammlung in Berlin ausgegeben wurde, (was immer am Fusse jedes Stückes angegeben ist;) in den Regierungsbezirken Frankfurt, Stettin, Magdeburg und Merseburg mit dem neunten Tage, und so fort bis zum vierzehnten Tage für Königsberg, Gumbinnen, die Rheinprovinz und Hohenzollern.



sich dagegen zu erklären. Zunächst liegt bei einer telegraphischen Mittheilung keine Sicherheit vor, dass die Benachrichtigung ächt, das heisst überhaupt von der gesetzlichen Staatsgewalt ausgegangen ist. Es kann möglicherweise eine Täuschung vorliegen, etwa in Folge einer Verschwörung oder eines Aufstandes. Sodann ist ein Irrthum in Betreff des Inhaltes eines Telegrammes nichts weniger als unmöglich. Die Mittheilung durch den Telegraphen ist allerdings ein höchst wunderbares und in tausend Anwendungen unersetzliches Benachrichtigungsmittel; allein dasselbe ist insoferne sehr unvollkommen, als es dem Empfänger eine eigene Prüfung der Richtigkeit der Mittheilung nicht gestattet. Es können am Aufgabeorte, beim Empfange und selbst an Uebermittelungsstationen absichtliche oder unabsichtliche Irrthümer in der Mittheilung stattgefunden haben, ohne dass der Empfänger des Telegrammes diess untersuchen oder auch nur den entferntesten Grund zu einem Zweifel haben kann. In dem letzteren Falle fällt denn auch die, allerdings an sich mögliche, Richtigstellung durch eine Rücktelegraphirung weg. Endlich ist eine Constatirung des Vorhandenseins der verfassungsmässigen formellen Gültigkeit eines Gesetzes, nämlich der Zustimmung der Stände und der Gegenzeichnung eines Ministers, wo nicht unmöglich, so doch jeden Falles nicht mit Zuverlässigkeit vornehmbar. Diese Bedenken werden aber durch eine Hinweisung auf die regelmässige Befolgung von telegraphisch mitgetheilten Verwaltungsbefehlen nicht beseitigt. Der Fall ist hier ein wesentlich anderer. Bei einem an einen untergeordneten Beamten gerichteten telegraphischen Befehle ist lediglich dessen persönliche Gehorsamspflicht in Frage; Dritten, und namentlich den Unterthanen im Allgemeinen, wird auf diese Weise gar nichts mitgetheilt, sie erfahren vielmehr nur durch jenen Beamten überhaupt etwas von dem angeblichen Befehle. Die Verpflichtung zu gehorchen ist somit nach der allgemeinen Zuständigkeit des Letzteren und überhaupt nach dem Verhältnisse zu ihm zu bemessen. Möglicherweise kann er, auch ohne einen höheren Befehl erhalten zu haben, die fragliche Massregel innerhalb seiner Zuständigkeit treffen; und dann liegt allerdings die Verpflichtung zur Befolgung für Jeden vor. Wenn aber der telegraphisch mitgetheilte Auftrag die gesetzliche Befugniss des Bekanntmachenden überschreitet, so erwächst aus seiner Versicherung, einen Befehl erhalten zu haben, keineswegs eine Verpflichtung für einen Dritten, ja nicht einmal eine Berechtigung, von dem bestehenden Rechte abzuweichen. Diese kann erst eintreten, wenn den in Anspruch Genommenen diess auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise eröffnet worden ist, (sachliche Berechtigung der befehlenden Gewalt angenommen;) namentlich ist diess unzweifelhaft bei Richtern der Fall. Der durch den Telegraphen zu einer Handlung oder Unterlassung aufgeforderte Beamte mag also auf seine Verantwortlichkeit verfahren, wie er es für gut findet; allein die

Rechtsordnung wird zunächst noch nicht gültig abgeändert. Soll diess geschehen können, so muss erst durch ein eigenes Gesetz die Veröffentlichung von Zwangsnormen durch den Telegraphen als eine gültige Bekanntmachungsart vorgeschrieben und in ihren Einzelnheiten geregelt sein; wobei denn aber wohl die Faktoren der Gesetzgebung erst die verschiedenen Bedenken in ernstlichste Erwägung zu nehmen hätten. Wenn aber etwa gegen diese grundsätzliche Auffassung die Verkehrtheit einer Nichtbenützung des neuen, weltgeschichtlich wichtigen Verkehrsmittels geltend gemacht werden wollte, so dürfte mit grosser Beruhigung dagegen die grosse Wichtigkeit einer unzweifelhaften Sicherheit des Rechtes in die Wagschale zu werfen, auch die Frage sehr an der Stelle sein: ob denn wirklich der ganze verfassungsmässige Gehorsam der Bürger in die Verfügung eines Telegrammes, und selbst einer blossen Versicherung des Empfanges eines solchen, gestellt werden wolle? — Glücklicherweise wird der Fall einer Veröffentlichung durch den Telegraphen bei Rechtsgesetzen nur sehr selten vorkommen, da hier nicht nur die gewöhnlichen Mittheilungsmittel vollkommen auszureichen pflegen, sondern sogar, wie bereits bemerkt, oft selbst eine bedeutende Verspätung des Vollziehungsanfanges für nöthig erachtet wird.

§ 31.

3. Beförderung des Verständnisses.

Eine richtig vollzogene Verkündigung begründet allerdings für die Unterthanen die Pflicht des Gehorsams, für die Richter und sonstigen Rechtsbeamten das Recht und die Pflicht der Anwendung. Allein die blosse Kenntniss der Gesetzesworte reicht nicht immer aus zum allgemeinen und zum leichten Verständnisse der getroffenen Bestimmungen. Hierzu können Erläuterungen der Absicht des Gesetzgebers und Hinweisungen auf die Folgerungen nothwendig sein, welche sich nicht schon einfach und von selbst für Jeden ergeben.

Zwar sind schon, freilich nur sehr vereinzelte, Fälle einer solchen Ueberhebung des Gesetzgebers oder einer solchen unbegreiflichen Verkennung der wirklichen Zustände im Leben vorgekommen, dass jede Erläuterung und Bearbeitung von Gesetzen untersagt wurde, in der Hoffnung, dadurch eine einfach verständige und somit auch ganz gleichförmige Auslegung und Anwendung des Gesetzes zu erhalten. Es ist aber ein grösserer Irrthum kaum denkbar. Einmal ist ein solches Verbot gar nicht zu handhaben, da eine Bearbeitung jeglicher Art im Auslande, und selbst im Inlande, so wie eine Berücksichtigung des Gesetzes in allgemeineren wissenschafftlichen Werken eben so wenig verhindert werden kann, als das Lesen solcher Ausführungen durch Bürger und Beamte. Zweitens aber wäre die Aufrechterhaltung des Verbotes, wenn sie möglich wäre, unberechenbar schädlich. Unzweifelhaft

können und werden in den von Privaten unternommenen Bearbeitungen von Rechtsgesetzen auch Irrthümer mit unterlaufen; allein theils werden diese von andern Schriftstellern bekämpft und wieder beseitigt werden, somit nicht Fuss fassen in der Anwendung, theils muss eine weit grössere Menge von falschen Auffassungen erwartet werden, wenn dem Verständnisse nicht nachgeholfen ist. Bei der Masse der Unterthanen versteht sich diess ganz von selbst; allein auch von den Advocaten und den Richtern kann nicht angenommen werden, dass sie sämmtlich Muster von Scharfsinn und von Belehrungseifer seien, und es sind daher bei einem grösseren oder kleineren Theile derselben Missverständnisse aus Mangel an Studien und Scharfsinn mit Gewissheit zu erwarten. Will man die Sache auf die Spitze stellen, so kann man wohl behaupten, dass selbst eine durch eine allgemein gebrauchte Privatbearbeitung veranlasste fehlerhafte Uebereinstimmung in der Auslegung ein geringeres Uebel sei, als eine Zerfahrenheit. Bringt doch jene wenigstens eine Gleichheit der Rechtszustände hervor, und kann auch nöthigen Falles das Uebel mit Einem Schlage verbessert werden, z. B. durch eine authentische Auslegung oder einen Gemeinbescheid.

Vernünftigerweise hat also gerade das Gegentheil stattzufinden. Nicht nur sind Bearbeitungen der Rechtsgesetze von Seiten des Gesetzgebers und der Verwaltung nicht zu verbieten, sondern es ist vielmehr räthlich, sie in jeder Art und Weise zu begünstigen; und zwar nach beiden Richtungen, in welchen ein Bedürfniss vorliegt, nämlich für den Rechtsgelehrten und insbesondere den Richter, sodann aber auch für den Bürger im Allgemeinen.

Was zuerst die Bearbeitung zu Zwecken der Rechtsgelehrten betrifft, also insbesondere zum Gebrauche von Richtern und Advokaten, so ergibt sich die hier nothwendige Behandlung des Gegenstandes aus den Forderungen, welche hinsichtlich der Anwendung der Gesetze an die Gerichte gestellt werden. Es sind diese Forderungen aber doppelter Art. Einmal sollen die Gerichte die verkündeten Bestimmungen im Sinne des Gesetzgebers, damit natürlich aber auch übereinstimmend unter sich, auffassen und anwenden. Zweitens muss man von ihnen verlangen, dass sie den Grundgedanken und den Zweck des Gesetzes, auch wenn solche nicht in ausdrücklichen Worten ausgesprochen sind, richtig und gleichmässig begreifen, damit sie bei etwaigen Lücken oder Streitfragen folgerichtig, damit aber auch gleichförmig, verfahren. Es soll nun zwar nicht behauptet werden, dass eine solche richtige Erkenntniss von einem Rechtsgelehrten nicht ohne besondere Beihülfe erworben werden könne; woher würden denn die Bearbeiter ihre Einsicht nehmen? Allein die Sache ist an und für sich nicht leicht, und am wenigsten für Männer, welche viel beschäftigt mitten im Leben stehen, welchen somit Zeit und frische Kraft zu theoretischen Nachforschungen fehlen wird, und welchen sehr häufig auch nicht einmal

die dazu erforderlichen litterarischen Mittel zu Gebote stehen. Besten Falles wird also ein solches richtiges Eindringen in das Gesetz nur von Einzelnen zu Stande gebracht werden, während doch dasselbe ganz allgemeines Bedürfniss ist. Hier kann nur durch möglichste Erleichterung der Arbeit ein wo nicht vollkommener so doch leidlicher Zustand erreicht werden. Der Hülfsmittel mögen aber viererlei sein.

1. Sammlungen aller auf die Einführung, das Verständniss und die Anwendung des Gesetzes von Behörden erlassenen Verfügungen und Erklärungen. Solcher Anweisungen wird sich allmälig eine mit dem Umfange und mit der Wichtigkeit des Gesetzes im Verhältnisse stehende Zahl ergeben; bald werden auch wichtige Urtheile letzter Instanz dazu kommen. Manche von diesen Erläuterungen werden allerdings entweder vereinzelt oder durch das Gesetzblatt den Behörden bekannt gemacht werden, andere dagegen eine solche weite Verbreitung nicht erhalten. Jeden Falles aber sind sie in solcher Zerstreuung nicht bequem zu gebrauchen, auch entfällt ihr Vorhandensein wohl dem Gedächtnisse. Desshalb sind denn eigens veranstaltete und mit verständigen Gebrauchserläuterungen versehene Sammlungen ein sehr wirksames Mittel zu richtiger und gleichmässiger Auffassung und Behandlung des Gesetzes. Gleichgiltig ist dabei natürlich, ob solche Zusammenstellungen von der Regierung selbst ausgehen, oder ob sie von geeigneten Personen als Privatunternehmen gemacht werden; doch ist im letzteren Falle eine doppelte Bemerkung wohl an der Stelle. Einmal, dass die Regierung wohl daran thun wird, auch einem Privatunternehmer mit allem in ihrem Besitze befindlichen Stoffe an die Hand zu gehen. Liegt es doch sowohl in ihrem eigenen wie im allgemeinen Interesse, dass die Arbeit möglichst vollständig und fehlerfrei sei. Zweitens aber, dass eine Vertheilung brauchbarer Sammlungen solcher Art an alle entsprechende Amtsstellen zweckmässig erscheint. Nur auf diese Weise kann man einer allgemeinen Vorbereitung sicher sein, welcher sonst wohl Unkenntniss, Gleichgiltigkeit oder unzeitige Sparsamkeit im Wege stehen.

2. Bekanntmachung sämmtlicher Motive der verschiedenen Factoren der Gesetzgebung. Es ist schon mehr — so namentlich in § 21 — besprochen worden, dass dieses Auslegungsmittel von der höchsten Bedeutung und durch kein anderes zu ersetzen ist. Freilich möchte vielleicht die Meinung geltend gemacht werden, dass diese Verständnissquelle von zu schwierigem und zeitraubendem Gebrauche sei, als dass ihre Benützung von den gewöhnlichen Beamten erwartet oder auch nur bei ihnen erwünscht sein könnte, während wissenschaftliche Bearbeiter und die Mitglieder der oberen Gerichte sich dieselben schon zu verschaffen wissen werden. Es wäre diese Ansicht jedoch unrichtig. Alle mit der Rechtspflege Beschäftigte, Beamte sowohl als Advokaten, sollen das Gesetz richtig auslegen, und Alle

können in Zweifel kommen über die wahre Absicht des Gesetzgebers. Ein verständiger Gebrauch auch schwieriger Auslegungsmittel muss aber doch von Männern, welche der Staat zur Ausübung der Rechtspflege für befähigt erkannt hat, erwartet werden; und sollten auch Einzelne entweder der Einsicht oder des Willens zur Benützung dieses Mittels entbehren, so schadet wenigstens die Zugänglichkeit nichts. Die Art der Bekanntmachung mag der Einsicht der Herausgeber überlassen bleiben; es kann in verschiedener Weise nützlich geschehen. Am besten ist freilich wohl ein einfacher Abdruck nach der Zeitfolge mit Beifügung von Concordanzen und Inhaltsverzeichnissen. Eine abgesonderte Bekanntmachung ist aber räthlich, weil die Aufsuchung in den umfangreichen Verhandlungen der Ständeversammlungen beschwerlich ist, dieselben überdiess sehr wenig verbreitet zu sein pflegen.

3. Wissenschaftliche Bearbeitungen. Dass die Anwendung wenigstens der wichtigeren und ausführlicheren Rechtsgesetze durch eine wissenschaftliche Erörterung der Grundsätze und der Folgerungen sehr gewinnt, bedarf wohl keines Beweises; und zwar haben die verschiedensten Arten von Bearbeitung ihren Werth, also Commentare, Systeme, Entscheidungen von Streitfragen, Monographieen. Unzweifelhaft sind nun freilich Schriften dieser Art der freien Wissenschaft zu überlassen und nur von ihr zu erwarten, und es kann somit der Staat in dieser Beziehung weder etwas gebieten noch verbieten; allein es frägt sich, ob nicht eine Beförderung zu rathen sei? Im Allgemeinen kann man sich wohl von Regierungsaufforderungen und von etwaiger Aussetzung von Preisen einen grossen Erfolg hier nicht versprechen; es werden auf diese Weise hauptsächlich nur Compilationen hervorgerufen: dennoch ist eine vollständige Unthätigkeit weder geboten noch räthlich. Einmal mögen privatim an geeignete Männer erlassene Aufforderungen ihren Zweck erreichen, und Arbeiten ins Leben rufen, welche ohne eine solche Anmahnung von beachtenswerther Seite unterblieben wären; und hier kann denn wohl auch ein eigens in Aussicht gestellter Vortheil zum Sporne dienen. Zweitens wird der Ankauf einer grösseren Anzahl von Exemplaren und eine Vertheilung derselben an die mit der Anwendung des betreffenden Gesetzes beauftragten Behörden das buchhändlerische Unternehmen erleichtern und den wirklichen Gebrauch eines Werkes sicherstellen.

4. Endlich ist es noch möglich, das Verständniss durch erläuternde Beispiele, welche dem Gesetze selbst an den erforderlichen Stellen beigefügt sind, zu fördern. Dieses Mittel ist allerdings sehr selten zur Anwendung gebracht worden [1]); es verdient jedoch jeden Falles eine genauere Beachtung, als ihr gewöhnlich zu Theil wird. Die an sich beste Art der

1) Zunächst wissen wir nur den, oben, S. 378, bereits erwähnten Entwurf eines Strafgesetzbuches für das britische Indien von Macaulay als Vorgang anzuführen.

Benützung ist wohl, wenn einem Artikel des Gesetzes, dessen richtiges Verständniss nicht leicht ist, alsbald — aber natürlich ganz getrennt von der befehlenden Norm und auch in der äusseren Form davon unzweifelhaft verschieden — ein oder mehrere ersonnene Beispiele beigegeben werden, aus welchen der richtige Sinn der Vorschrift erhellt [1]). Der Nutzen solcher Erläuterungen besteht darin, dass sie den Gedanken des Gesetzgebers durch eine concrete Anwendung verdeutlichen und die richtige Anwendung auch in analogen Fällen nahe legen; diess aber mit um so grösserer Sicherheit, als sie von dem Gesetzgeber selbst ausgehen, somit kein Zweifel über die Auffassung stattfinden kann. Auch darin kann nur ein Vortheil erkannt werden, dass die Fälle ersonnen sind, nicht aber einer späteren wirklichen Anwendung des Gesetzes entnommen, welche möglicherweise durch besondere Umstände herbeigeführt oder gar irrig sein könnte, somit nicht massgebend wäre. Sie sind überhaupt ein naturgemässes Mittel, zu welchem jeder scharfsinnige Erläuterer bei der Erklärung einer durch allzugrosse Allgemeinheit undeutlichen Bestimmung zu greifen liebt. Ein Missverständniss über die rechtliche Bedeutung solcher Beispiele kann auch nicht wohl obwalten, da jeder Rechtsgelehrte sie von dem Texte des Gesetzes wohl zu unterscheiden weiss und in ihnen weder eine Beschränkung noch eine Ausdehnung der allgemeinen Norm finden kann, sondern eben nur einen mehr oder weniger schlagenden Fall der Anwendung. Auch wäre es ein grosses Missverständniss, wenn man den Tadel, welchen die Zersplitterung einzelner Gesetzbücher in eine kleinliche Casuistik erfahren hat, auf solche Beispiele anwenden wollte. Jene Auflösung der allgemeinen Grundsätze in eine grosse, und dennoch für das Leben nicht genügende, Anzahl von untergeordneten Vorschriften tritt hier gar nicht ein. Der allgemeine Satz bleibt, und ist allein verbindende Norm: der einzelne Fall wird also immer unmittelbar unter ihn subsumirt, und das Beispiel ist nur ein Fingerzeig für

---

1) Folgende Beispiele aus dem oben genannten Gesetzesentwurfe werden die Art des Verfahrens am besten zeigen:

Art. 75. Nothwehr ist nicht gestattet gegen die Handlung eines Beamten, zu welcher derselbe gesetzlich ermächtigt ist, wenn gleich diese Handlung ein Vergehen des Beamten sein mag. — Nothwehr ist nicht gestattet, wenn die Zeit hinreicht, den Schutz der öffentlichen Behörden anzurufen. — Nothwehr darf in keinem Falle so weit ausgedehnt werden, dass ein grösseres Uebel, als zur Vertheidigung nothwendig ist, zugefügt wird.

Erläuternde Beispiele.

a) Z., ein zur Verhaftung von Verdächtigen gewisser Art gesetzlich befugter Beamter, verhaftet A. böswillig, ohne dass er irgend einen Grund zu einem Verdachte hätte. Hier begeht Z. ein Vergehen. Allein da Z. ein gesetzliches Recht hat A. zu verhaften, darf A. keine Nothwehr anwenden.

b) A., ein starker und wohlbewaffneter Mann, betrifft Z., einen unbewaffneten Knaben, bei einem nächtlichen Einbruche. A. weiss, dass er sein Eigenthum vertheidigen kann ohne den Z. zu tödten, tödtet ihn aber doch. A. hat die Nothwehr überschritten.

das logische Verfahren, der aber ganz unberücksichtigt bleiben kann und bleiben muss, wo er keine Anwendung erleidet. Niemals also ist die Norm zu enge, sondern höchstens fehlt es an einer passenden Anweissung zur Schlussziehung. Möglich ist freilich immerhin, dass gelegentlich einmal ein falsches Beispiel gewählt wird, welches eine unrichtige Anwendung des Grundsatzes enthält oder denselben gar nicht betrifft; allein eine aufmerksame Prüfung wird einen solchen Fehler bald entdecken und ihm keinen Einfluss auf die wahre Auslegung einräumen. — Damit soll übrigens keineswegs gesagt sein, dass die Aufnahme solcher Beispiele immer nothwendig sei, oder dass sie gerade in der angegebenen Weise stattfinden müsse. Es wird Gesetze geben, welche einer Erläuterung durch dieses Mittel nicht bedürfen; und es ist, wenn man die Einschaltung in den Text des Gesetzes nicht passend erachtet, sehr leicht, den für nützlich erachteten Beispielen eine andere Stelle anzuweisen, so etwa bei den Motiven, oder in einem besonderen Anhange.

Eine Belehrung der Bürger über eine neue Rechtsgesetzgebung ist wünschenswerth, damit dieselben ihre neuen Rechte und Pflichten kennen lernen, dadurch aber dem Staate die Ausführung erleichtern, sich selbst aber vor Schaden hüten. Wie sorgfältig und gelungen auch die Abfassung des neuen Gesetzes sein mag, für rechtsungelehrte Leser wird es doch nicht immer verständlich sein, sei es wegen der abstracten Fassung der Sätze, sei es wegen technischer Ausdrücke; und noch weniger werden ihnen entfernter liegende Folgerungen von selbst klar sein. Für sie sind denn aber auch die Verordnungssammlungen, Motive und wissenschaftlichen Arbeiten nicht das rechte Mittel der Unterrichtung. Weder kann der Besitz solcher Schriften bei den Bürgern im Allgemeinen vorausgesetzt oder ihnen zugemuthet werden, noch ist Zeit zum Lesen derselben vorhanden, und endlich würde wohl durch Geschichte, Kritik und Casuistik mehr Verwirrung als Aufklärung zuwege gebracht werden.

Hier sind denn vor Allem gute gemeinfassliche Bearbeitungen an der Stelle. Die Art und Form mag eine verschiedenartige sein; ihre Beschaffung ist jedoch keineswegs ganz leicht. Eine Schrift, welche dem besprochenen Zwecke vollständig genügen soll, bedarf nämlich mancherlei Eigenschaften. Vor Allem ist wünschenswerth, dass sie den Leser auf einen Standpunkt stelle, welcher ihm eine richtige Uebersicht über das ganze Gesetz und eine Auffassung des Zweckes und der Nothwendigkeit desselben ermöglichen, wozu theils geschichtliche Mittheilungen, theils allgemeine rechtliche Erörterungen gehören. Sodann müssen die hauptsächlichsten Bestimmungen klar und auch für den Ungelehrten verständlich dargelegt werden, namentlich mit Hinweisung einer Seits auf die dadurch entstehenden Abänderungen des bisherigen Rechtes, anderer Seits auf etwaige wichtige

Folgerungen, im täglichen und geschäftlichen Leben. Endlich wird es, in sehr vielen Fällen wenigstens, von Nutzen sein, wenn nähere Anleitung zum formellen Verhalten und gegenüber von Behörden gegeben wird. Es wäre nun aber sehr irrig, die Abfassung solcher Schriften als eine leichte und von dem nächsten Besten leidlich Unterrichteten vornehmbare Arbeit zu betrachten. Die Gabe allgemein verständlich über Rechtsgegenstände zu schreiben, und der Takt, welcher das wirklich Nothwendige auffindet und das Entbehrliche bei Seite lässt, ist vielmehr nichts weniger als häufig vorhanden. Die Erfahrung zeigt, dass zehn tüchtige wissenschaftliche Arbeiten entstehen, ehe eine den gerechten Anforderungen entsprechende zum allgemeinen Gebrauche bestimmte Schrift hervortritt. Wenn aber eine Bearbeitung dieser Art in ungeeignete Hände fällt, so wird nicht bloss der Zweck nicht erfüllt, sondern es kann durch Begehen und Unterlassen vielfacher Schaden angestiftet werden [1]). — Ueber das vom Staate zu befolgende Verhalten kann nicht wohl ein Zweifel sein. Leicht ist einzusehen, dass er keine amtlichen Belehrungen ausgehen lassen kann. Schriftstellerei ist nicht seine Aufgabe; überdiess wären falsche Auffassungen, welche denn doch als möglich angenommen werden müssen, von sehr bedenklichen Folgen. Daher ist auch hier der Privatthätigkeit Alles zu überlassen; jedoch werden bei Schriften der fraglichen Art die oben schon bei wissenschaftlichen Werken angerathenen Beförderungsmittel besonders an der Stelle sein, mit Ausnahme freilich der unentgeldlichen Verbreitung, welche hier viel zu weit führen würde und eigentlich gar keine Gränze hätte, während sich dagegen die Tragung eines Theils der Herstellungskosten unter der Bedingung eines ungewöhnlich niedern Verkaufspreises empfiehlt.

Neben der durch Schriften zu bewerkstelligenden allgemeinen Belehrung der Bürger kann aber auch noch, zweitens, eine mündliche Erörterung wichtiger Gesetze stattfinden. Schwerlich freilich in der Art, dass regelmässige Vorträge über neue wichtige Gesetze in allen Gemeinden des Landes veranstaltet würden. Hierzu würde es eben so sehr an geeigneten Darstellern

---

1) Bei der im Obenstehenden entwickelten Ansicht von dem, was zum Gemeinverständnisse von Rechtsgesetzen erforderlich ist, bedarf es wohl kaum erst der Bemerkung, dass der Verfasser dem von Bentham (Promulgation of the Laws, Works, Bd. I, S. 158,) gemachten Vorschlage nicht beistimmen kann, die Rechtsgesetze zu einem hauptsächlichen Gegenstande des Schulunterrichts zu machen. Die Kinder, meint er, sollten das Gesetzbuch (!) abschreiben und in seinen wesentlichsten Theilen auswendiglernen, z. B. die Abtheilung, welche die Begriffsbestimmungen der Vergehen enthalten, so wie die Gründe, warum dieselben in verschiedene Klassen getheilt werden (!!); ausserdem könnten sie ja die vaterländischen Gesetze in die todten und in lebendige Sprachen übersetzen oder sie in Verse verwandeln. Auf diese Weise würden Knaben von sechzehn Jahren mehr von den Gesetzen wissen, als itzt ergraute Advocaten. Diess Alles ist ganz unbegreiflich. Abgesehen von den thörichten Uebertreibungen und Geschmacklosigkeiten der Forderungen und abgesehen davon, dass Kinder Anderes in der Schule zu lernen haben, als Gesetzeskunde, ist unzweifelhaft der ganze Gedanke ein falscher. Kinder können den Text der Rechtsgesetze nicht verstehen; brauchen doch die Erwachsenen Nachhülfe dazu.

fehlen, als wohl, wenigstens in der Regel, an Lust und Zeit zum Anhören. Es ist jedoch ein anderes Mittel nicht nur denkbar, sondern sogar, in freilich seltenen Fällen, auch wirklich gebraucht [1]), nämlich eine mündliche Belehrung der Bürger durch die Bezirksbeamten bei irgend einer dazu geeigneten Gelegenheit. Es wird z. B. wohl in jedem geordneten Staate Vorschrift sein, dass der unmittelbar vorgesetzte Beamte jede Gemeinde seines Bezirkes von Zeit zu Zeit besucht um die Zustände derselben einer persönlichen Einsichtnahme und Prüfung zu unterziehen. Bei dieser Veranlassung ist denn eine Zusammenberufung der ganzen Bürgerschaft zur Befragung über etwaige Wünsche und zur kürzesten Mittheilung von Anordnungen entweder bereits gesetzlich vorgeschrieben, oder es kann wenigstens die Einrichtung dazu unschwer getroffen werden. Dieser Versammlung können nun auch die in der Rechtsgesetzgebung vorgekommenen Aenderungen mündlich vorgetragen und in passender Weise erläutert werden. Wenn ein solcher Vortrag mit Eifer und mit Geschicklichkeit gehalten wird, so ist ihm kaum ein anderes Bekanntmachungs- und Belehrungsmittel an die Seite zu setzen, wegen der Unmittelbarkeit der mündlichen Rede und der Möglichkeit einer Bemessung nach dem örtlichen Bedürfnisse. Gründe dagegen lassen sich allerdings anführen; allein sie sind nicht von der Bedeutung, dass man ihrer wegen vom Ganzen abzustehen brauchte; höchstens stellen sie einen geringen Erfolg in Aussicht, niemals aber einen positiven Schaden. Dass nämlich ein zu solchen Vorträgen wenig befähigter Beamter auch nur geringen Nutzen bringen wird, ist ganz richtig; allein ein solcher wird sich dann auch nur wenig mit der ungenialen Aufgabe beschäftigen und somit schon von selbst Langeweile ersparen. Sein Nachfolger wird vielleicht geeigneter sein und das Versäumte nachholen. In grösseren Gemeinden ist ein solcher Vortrag vielleicht gar nicht möglich, weil die Versammlung aller Bürger an sachlichen Schwierigkeiten scheitert; dann mag er hier unterbleiben. In Städten ist ohnedem anderweitige Belehrung leichter erreichbar. Wollte man aber geltend machen, dass Untersuchungen der Gemeinden mehr Sache der Verwaltungsbeamten als der Richter seien, von jenen aber eine gute Darstellung der Rechtsgesetze nicht erwartet werden könne, und die ganze Einrichtung höchstens bei Polizeigesetzen, zur Anwendung zu bringen sei; so wäre darauf zu erwiedern, dass auch der Bezirksrichter (oder der Staatsanwalt) wohl daran thun werde, die Gemeinden seines Bezirkes zuweilen persönlich zu besuchen zur Prüfung der Gefängnisse, der rechts-

---

1) In Württemberg besteht seit alten Zeiten die Einrichtung der Ruggerichte, welche — neben mancherlei anderweitigen Zwecken — auch eine mündliche Belehrung der versammelten Bürgerschaft über die wichtigsten Gesetze beabsichtigt. Der Nutzen ist erfahrungsgemäss ein grosser, wo sich ein verständiger und eifriger Beamter befindet. S. mein Staatsrecht des K. Württemberg, 2te Aufl., Bd., II. S. 207 fg., und Schliz, Beiträge zur Instruction ü. d. Abhaltung der Ruggerichte. Heilbr., 1828.



polizeilichen Anstalten, des Pfandwesens u. s. w., und dass, wenn ein solcher Besuch nicht Uebung sei, er leicht angeordnet werden könne. Die ganze Anstalt soll nicht überschätzt werden in Betreff ihrer Wichtigkeit; allein die Erfahrung zeigt da, wo sie besteht, einen unverkennbaren Nutzen, welcher in anderer Weise nicht zu beschaffen wäre.

Zweiter Abschnitt.

Die ausserordentliche Gesetzgebung.

§ 32.

1. Die Verfassungsbestimmungen.

Die bisher besprochenen gewöhnlichen Gesetze bilden allerdings den Hauptstamm der schriftlichen Rechtsquellen, doch sind sie keineswegs die einzig möglichen und die allein in der Wirklichkeit vorhandenen. Vielmehr bestehen noch mehrere andere Arten von befehlenden Normen, welche sich ebenfalls mit der Rechtsordnung beschäftigen, theils aber ihrer Bedeutung und ihrer Geltung nach über den einfachen Gesetzen stehen, theils einen geringeren Werth als diese haben. Es mögen dieselben unter der Bezeichnung der «ausserordentlichen Gesetzgebung» zusammengefasst werden. Die Ausbildung des Rechtsstaates als constitutioneller Staat hat sowohl die Form als den rechtlichen Charakter dieser ausser der Reihe stehenden Vorschriften weit genauer bestimmt, als diess in anderen Staatsformen der Fall ist, und es ist dadurch auch ein richtiges Verständniss des Verhältnisses sehr erleichtert; allein ein Unterschied in Betreff der Bedeutung der verschiedenen vom Staate ausgehenden Vorschriften hat auch vorher schon bestanden, nur in weniger scharf umschriebenen Grenzen und mit unsicherer Bezeichnung.

Die wichtigste Stelle in der ausserordentlichen Rechtsgesetzgebung, und überhaupt in der Gesetzgebung, nehmen die Bestimmungen der Verfassungsurkunden ein. Sie stehen entschieden über den gewöhnlichen Gesetzen, nicht nur weil sie unbedingt anordnen und alles Entgegenstehende aufheben, sondern auch weil sie durch spätere gewöhnliche Gesetze nicht aufgehoben oder verändert werden können.

Eine Verfassungsurkunde ist allerdings nicht bloss ein Rechtsgesetz, vielmehr enthält sie auch noch mehr oder weniger ausführliche Bestimmungen über die Organisation des Staates, über den Staatshaushalt, namentlich aber

über die Schutzeinrichtungen, welche zur Wahrung der verschiedenen Bestimmungen für nöthig erachtet sind; allein sie ist allerdings von grosser Bedeutung für die Rechtsordnung. Theils und hauptsächlich bestimmt sie die Grundlagen des Rechtsverhältnisses der einzelnen Unterthanen zur Staatsgewalt; theils mag sie über die Rechte einzelner bevorzugter Personen und Stände Normen enthalten, so z. B. über die persönlichen Rechte des Staatsoberhauptes, über die Vorrechte der Mitglieder des regierenden Hauses, vielleicht über die einzelner begünstigter Stände; theils endlich sind, wenigstens häufig, Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Gerichte und über sonstige Einrichtungen der formalen Rechtsordnung gegeben. Diess Alles aber ist ausgesprochen in der Form von allgemeinen Grundsätzen, deren nähere Ausführung der gewöhnlichen Gesetzgebung zufällt. Die Verfassung gibt somit in der Regel nur Grundlage und Richtung, nur selten und fast zufällig eine alsbald ausführbare einzelne Bestimmung; allein eben diese allgemeinen Sätze stellt sie nicht nur gesetzlich, sondern auch in schwer veränderbarer Festigkeit auf, und ist dadurch in weitreichender und durchgreifender Weise von höchster Bedeutung für materielle und formale Rechtsordnung.

Den sachlichen Inhalt der Verfassungsbestimmungen, soweit sie sich auf das Rechtsleben im Staate beziehen, näher zu erörtern und etwa Rathschläge in dieser Beziehung zu geben, ist hier nicht an der Stelle. Es kann nur die formelle Bedeutung und was sich daran knüpft nach der Aufgabe und nach dem bisherigen Gange der gegenwärtigen Untersuchung besprochen werden. Auf diesem Standpunkte sind denn aber folgende Punkte ins Auge zu fassen:

1. Vor Allem handelt es sich von dem giltigen Zustandekommen der Verfassungsurkunde selbst, indem diese selbstredend auch die Giltigkeit der einzelnen Bestimmungen in Betreff der Rechtsordnung bedingt. Hier ist denn ein einfacher Satz massgebend, nämlich dass eine Verfassungsurkunde giltig erlassen ist, wenn sie in unanfechtbarer Weise von der Person oder denjenigen physischen oder moralischen Personen ausgeht, welchen in dem Augenblicke der Zustandebringung nach dem positiven Rechte des Landes die gesetzgebende Gewalt zukömmt. Es entscheidet sich dann namentlich auch, ob das Staatsoberhaupt allein das Grundgesetz erlassen (octroiren) konnte, oder ob auch die Mitwirkung anderer Personen und Corporationen nothwendig war. War das Gesetzgebungsrecht unbeschränkt zur Zeit der Verfassungsbildung in den Händen des Staatsoberhauptes, so hat eine von ihm ausgehende, also eine sogenannte octroirte, Verfassung vollkommen dieselbe Kraft und verleiht ebenso unwandelbar die von ihr bestimmten Rechte, als diess bei einem mit Volksvertretern verabredeten Grundgesetze der Fall ist. Wenn insbesondere in einer solchen einseitig erlassenen Urkunde

erschwerende Bedingungen der Aenderung oder Wideraufhebung festgestellt sind, so können diese keineswegs später wieder durch einen neuen, itzt rechtlich nicht mehr möglichen, einseitigen Act des Staatsoberhauptes bei Seite geschoben werden. Es stand bei ihm, diese Vorschriften nicht zu geben oder sie anders zu geben; allein nachdem sie einmal erlassen und in das Recht der Bürger übergegangen sind, bleiben sie seiner Willkür und einer späteren Meinungsänderung entzogen. Obgleich octroirt sind sie itzt Theil der Verfassung des Landes. Damit ist freilich nicht gesagt, dass es vom Standpunkte der Staatsklugheit aus gleichgiltig sei, ob bei der Entwerfung einer Verfassungsurkunde auch die Unterthanen Gelegenheit gehabt haben, ihre Bedürfnisse und Wünsche auszusprechen und ihr Einverständniss mit der neuen Ordnung der Dinge und den einzelnen Bestandtheilen derselben auszusprechen. Nicht nur ist es überhaupt eine würdigere Stellung, welche den Staatsbürgern durch eine solche Zuratheziehung eingeräumt wird, und welche denn auch von denselben dankbar wird anerkannt werden; sondern es sind auch manchfache Vortheile für Inhalt und Form des Gesetzes daraus zu erwarten. Alle Gründe, welche schon bei den gewöhnlichen Gesetzen eine Prüfung auch vom Standpunkte der Gehorchenden als zweckmässig erscheinen lassen, bestehen hier in verstärktem Masse; und je mehr vorgängige Berathung stattfindet bei einem so wichtigen, auf so lange Dauer berechneten und so schwer wieder abzuändernden Gesetze stattgefunden haben, desto weniger ist eine Uebereilung oder ein Uebersehen zu befürchten. Es erscheint daher als ausnehmend räthlich, dass selbst in bisher unbeschränkten Einherrschaften Vertreter der Unterthanen bei der Entwerfung eines Grundgesetzes zugezogen werden. Können sie allerdings auch die Rechte von mitwirkenden Factoren der Gesetzgebung noch nicht in Anspruch nehmen, so ist ihr Beistand als berathende Notabeln von hoher Bedeutung. Natürlich mögen daneben noch alle sonstigen Vorkehrungen zur Erreichung möglichster Vollkommenheit angewendet werden, also die Vorarbeiten einer Gesetzgebungscommission, die Berathung im Staatsrathe u. s. w. Namentlich kann es nur von guter Wirkung sein, wenn durch eine Veröffentlichung des Entwurfes vor der schliesslichen Feststellung auch dem freien Urtheile Aussenstehender Gelegenheit zur Aeusserung gegeben wird. Nicht nur ist bei einem Gesetze dieser Art, so gut wie bei allen anderen, anzunehmen, dass nicht alle Weisheit von den amtlich mit der Bearbeitung beschäftigten Personen monopolisirt ist, und ist es von entschiedenem Werthe, die Wünsche und Forderungen im Volke in möglichst ausgedehnter Weise kennen zu lernen; sondern es wird dadurch auch der, doch nicht ausbleibenden, nachfolgenden Kritik die Schärfe genommen werden und grössere Zufriedenheit mit dem endlich als giltig veröffentlichten Gesetze stattfinden.

2. Eine vielfach erörterte Streitfrage bildet die Aufnahme von Be-

stimmungen über die **allgemeinen Staatsbürgerrechte**. Während nämlich die Einen in solchen allgemeinen Bestimmungen über die Forderungen des einzelnen Unterthanen an den Staat und über die Grenzen des Gehorsams gegen denselben nur eine unerschöpfliche Quelle von Anarchie, mindestens von grossen Verlegenheiten sehen, und sie daher die Feststellung aller solcher Sätze der späteren Gesetzgebung überlassen wollen, und zwar in alsbald herzustellender ausführlicher Bestimmung und unmittelbarer Anwendbarkeit; betrachten Andere, bei weitem Zahlreichere, gerade die Aufstellung allgemeiner Grundsätze über die genannten Verhältnisse als eine der Hauptaufgaben und einen der wesentlichsten Vortheile einer Verfassungsurkunde. Sie wollen gerne mit der weiteren Ausführung und der Anwendung im Leben warten bis zu ausführlicherer Gesetzgebung Zeit und Gelegenheit sei, indessen sie sich aber begnügen mit der nicht mehr zu beseitigenden Aufstellung der leitenden Grundsätze und mit der aus ihrem Vorhandensein sich ergebenden stehenden Anmahnung an die Faktoren des Staatswillens, diess Alles so bald als möglich zu ordnen, und inzwischen wenigstens nicht im Widerspruche mit den eingeräumten Rechten zu handeln. Diese letztere Ansicht muss um so mehr als die richtige erkannt werden, weil durch eine zweckmässige Abfassung der betreffenden Verfassungsbestimmungen wenigstens den meisten Uebelständen einer Verkündigung von Grundsätzen ohne alsbaldige weitere Ausführung begegnet werden kann; und weil gerade die Anerkennung neuer staatsbürgerlicher Rechte bei Verfassungsänderungen erwartet und durch die wirkliche Aufstellung Zufriedenheit erworben wird. Es kann sich also allerdings verständigerweise von der möglichsten Zweckmässigkeit in der Behandlung dieses wichtigen Theiles eines Grundgesetzes handeln[1]). Hierbei sind denn aber verschiedene Punkte zu erörtern.

a) Die ersten Verfassungsurkunden, welche überhaupt eine systematische Umänderung bestehender Staatsverhältnisse beabsichtigten, also die amerikanischen nach der Lostrennung von England und die französischen in den ersten Jahren der Umwälzung, haben die Bestimmungen über die Staatsbürgerrechte in abgeschlossener Fassung, als eine sogenannte **Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte** dem eigentlichen Grundgesetze

1) Bekanntlich hat J. Bentham schon in frühen Jahren eine scharfe Kritik der sog. Menschen- und Bürgerrechte gegeben, und sich durch seinen, allerdings in vielen einzelnen Puncten vollständig gerechtfertigten, Widerwillen gegen hohle Worte und widersinnig verallgemeinerte Sätze zu einer Verwerfung des ganzen Gedankens verleiten lassen. S. dessen Book of Fallacies, in seinen Works, Bd. II, S. 189 fg., und Anarchical Fallacies, being an examination of the Declaration of Rights issued during the French Revolution, Works, Bd. II, S. 489 fg.; (in der Brüssler Ausgabe der französischen Bearbeitungen, Bd. I, S. 547 fg. und 741 fg.) Es ist aber wohl so ziemlich allgemein zugegeben, dass B. hier, wie so oft, das Ziel überschossen hat. So richtig seine scharfe und scharfsinnige Widerlegung bestimmter falscher Sätze ist, so wenig ist damit die Unmöglichkeit richtiger Abfassung und, in diesem Falle, die Nutzlosigkeit der Feststellung von Grundsätzen und Richtpuncten erwiesen.

vorangehen lassen, und es sind diesem Beispiele später noch manche Grundgesetze gefolgt, namentlich solche mit vorherrschend demokratischer Richtung. Später ist man jedoch in der Regel von dieser Anordnung abgegangen und hat die in Frage stehenden Bestimmungen in den Verlauf der Urkunde selbst aufgenommen. Es frägt sich nun, ob die örtliche Stellung von Bedeutung ist, und wenn, welcher der beiden Vorgänge am zweckmässigsten gefolgt wird? Eine Bedeutung kann man dieser Stellung allerdings nicht absprechen, weil den Bestimmungen über die staatsbürgerlichen Rechte durch eine abgesonderte Vorausschickung ohne Zweifel in den Augen der Meisten eine ganz besondere Wichtigkeit gegeben wird. Einen andern Inhalt oder ein verschiedenes Verhältniss zu den übrigen Theilen der Staatsordnung erhalten dieselben allerdings nicht; allein sie erscheinen durch die Hervorhebung und Vorausschickung gleichsam als eine Vorbedingung der Giltigkeit der ganzen Verfassung, und jedenfalls von grösserem Werthe, denn sämmtliche Feststellungen über die Rechte des Staatsoberhauptes, der Ständeversammlung u. s. w. Die negative Seite des Verhältnisses der Bürger zum Staate wird dadurch ganz besonders betont, und diess um so mehr, als die positive Seite, nämlich die Verpflichtung zu Beiträgen und zum Gehorsame gegen die Staatsgewalt, in diesen allgemeinen Aufstellungen gewöhnlich ganz übergangen ist. Hieraus können sich denn allerdings, wie auch die Erfahrung nachweist, Anschauungen und Forderungen bei der Menge entwickeln, welche zwar an sich und auch durch den Inhalt der allgemeinen Grundsätze nicht gerechtfertigt sind, allein, einmal thatsächlich vorhanden, einer kräftigen Staatsleitung und der Aufrechterhaltung der Ordnung grosse Schwierigkeiten bereiten. Die Einwendung, dass dem gerade ebenso sein könnte und sein würde, wenn die gleichen Bestimmungen einen organischen Bestandtheil der Verfassung ausmachten und den übrigen Anordnungen eingereiht wären, ist ohne Zweifel nicht begründet. Eine besondere durch die äussere Stellung bezeichnete Hervorhebung hat eine andere Wirkung als die gleichmässige Aufnahme in ein grösseres Ganzes, wo sich die gegenseitige Bedingung von selbst ergiebt. Für den einsichtigen Staatsmann sowie für den wissenschaftlichen Ausleger macht freilich die örtliche Aufstellung keinen Unterschied; allein diess ändert die Nachtheile einer falschen Würdigung von Seiten der Massen und die Möglichkeit eines absichtlichen Missbrauches durch Demagogen nicht. Gerade weil dem wirklichen Inhalte durch eine Aufführung an der logisch richtigen Stelle kein Eintrag geschieht, ist es jedenfalls gerathener keine besondere Erklärung von Menschen- und Bürgerrechten voranzustellen.

b) Hinsichtlich des Inhaltes der staatsbürgerlichen Rechte wird nicht selten in Verfassungsurkunden der Fehler begangen, Bestimmungen über fremdartige Gegenstände, welche also das Verhältniss des einzelnen

Bürgers zur Staatsgewalt gar nicht betreffen, einzumischen; so z. B. Vorschriften über die Organisation der Rechtspflege, über das Verhältniss der Gerichte zu den Verwaltungsbehörden u. s. w. [1]). Diess ist nun nicht bloss ein Verstoss gegen die formale Logik, welcher einem Gesetze nicht zur Ehre gereicht, sondern es hat auch sachliche Nachtheile. Einmal wird dadurch der Begriff des Staatsbürgerrechtes verwirrt, was der klaren Auffassung des Einzelnen über sein Verhältniss zum Staate schaden mag. Zweitens und hauptsächlich aber erscheinen Bestimmungen über bestimmte Staatseinrichtungen als ein individuelles und unbedingtes Recht des einzelnen Bürgers, während sie in ihrer richtigen Aufführung bei den Vorschriften über den Staatsorganismus in dem Lichte einer allgemeinen Aufgabe, und als Zweckmässigkeitsforderung auftreten. Diess ist aber nicht gleichgiltig in Betreff etwaiger Ausnahmen und Modalitäten, welche sich bei einer näheren gesetzlichen Ausführung als nothwendig herausstellen sollten. Offenbar mögen solche viel leichter durchgesetzt werden und veranlassen einen geringeren Widerspruch gegen sich, als wenn sie wie ein Rütteln an den persönlichen Rechten eines jeden Staatsgenossen erscheinen. Es ist zu bedenken, dass eine repräsentative Verfassung dem Worte einen grossen Einfluss eröffnet, und dass durch innerlich verkehrten aber formell gerechtfertigten Wortschwall viel Uebles herbeigeführt werden kann. Diese schwache Seite noch zu begünstigen durch eine fehlerhafte Anwendung des Grundgesetzes ist unklug, daher dann auch bei der Abfassung von Bestimmungen über staatsbürgerliche Rechte strenge der Begriff derselben im Auge zu behalten und nichts als eine unantastbare Forderung jedes Einzelnen an die Staatsgewalt zu bezeichnen, was mit der persönlichen Stellung nichts zu thun hat.

c) Unzweifelhaft ist die formelle Abfassung der Bestimmungen über das Staatsbürgerrecht nicht leicht, während doch ein richtiges Gelingen derselben als von grosser Wichtigkeit erscheint. Auf der einen Seite nämlich ist es ganz klar, dass nur allgemeine Grundsätze ausgesprochen werden können und sollen, während alles Einzelne den späteren ausführlichen Gesetzen überlassen bleibt; auf der andern Seite vermögen eben solche allgemeine Sätze, wenn sie allzu abstract gehalten sind, der nachfolgenden Gesetzgebung die grössten Schwierigkeiten zu bereiten. Nur selten kann ein

---

1) Es lässt sich z. B. nicht in Abrede ziehen, dass die Abfassung der deutschen Grundrechte in dieser Beziehung höchst mangelhaft ist. Ganz abgesehen von dem Inhalte einzelner Bestimmungen, deren Richtigkeit und Ausführbarkeit den schwersten Bedenken unterliegt, ist die Aufnahme von einer Reihe von Vorschriften, welche den Staatsorganismus, zum Theile selbst die formelle Seite desselben, betreffen, ein unglücklicher Gedanke. Bei ruhiger nachträglicher Prüfung ist in der That schwer zu begreifen, wie die Ordnung des Gerichtswesens, die Aufhebung der Verwaltungsjustiz, die Aufhebung des polizeilichen Strafrechtes u. s. w. als ein persönliches und individuelles Recht des einzelnen Bürgers („jedes Deutschen") aufgefasst werden konnte? Und wenn nicht, wie die Versammlung solche Bestimmungen unter die staatsbürgerlichen Rechte mischen konnte?

Princip in ausnahmsloser Folgerichtigkeit durchgeführt werden; die Beschränktheit der verfügbaren Mittel, vielleicht der menschlichen Eigenschaften, das Vorhandensein geschichtlicher tief wurzelnder Zustände, die Abneigung einflussreicher Volksschichten, noch hundert andere Umstände nöthigen zu Modificationen und Ausnahmen, wenn man nicht zu offenbar schädlichen Zuständen, wo nicht gar zu völligen Unmöglichkeiten gelangen will. Der Grundsatz ist allerdings eine Regel; allein eben desshalb ist er auch nur für die Regel bestimmt und es müssen für ausnahmsweise thatsächliche Zustände auch Ausnahmseinrichtungen stattfinden können. Ist diess nun wegen völliger Unveränderlichkeit des Principes rechtlich nicht möglich, so kann ein gut gemeintes und im Allgemeinen auch nützliches Zugeständniss zum wahren Fluche werden, und zwar nicht etwa bloss für die Kraft und Leistungsfähigkeit der Regierung, sondern auch unmittelbar für die Bürger. Ein negatives Freiheitsrecht, z. B. Freiheit von polizeilichem Verhafte, kann sich durch eine unbedingte Geltendmachung für alle ordnungsliebenden Einwohner, welche zu schützen und zu fördern die Aufgabe des Staates wäre, in eine Quelle von unerträglichem Unfuge und von schwerer Unsicherheit verwandeln; mit einem ganz unbeschränkten Vereins- und Versammlungsrechte ist unter Umständen ein Bestand der gesetzlichen Staatsgewalt unvereinbar; der Grundsatz des bloss verfassungsmässigen Gehorsams wird, falsch aufgefasst und ohne nähere Bestimmung und Begränzung, zu den beklagenswerthesten Auftritten und zu grossen Gefahren für Einzelne und für die Gesammtheit führen. Es muss daher mit grosser Umsicht eine solche Fassung gewählt werden, welche zwar den Gedanken genau ausdrückt, allein doch den Bedürfnissen des Lebens und der Veränderlichkeit der Verhältnisse Raum gewährt. Zur Verhinderung eines Missbrauchs der freieren Bewegung mag ja beigefügt werden, dass etwaige Begränzungen nur durch die Gesetzgebung ausgesprochen werden dürfen.

d) Einige wenige Verfassungsurkunden haben dem Texte des Gesetzes alsbald einzelne Edicte beigefügt, welche bestimmte Puncte in ausführlicher Gesetzgebung ordnen [1]). Hiergegen ist an und für sich nichts einzuwenden, wenn bei Begründung der neuen Verfassung genugsam Zeit zu solchen ausführlichen Arbeiten vorhanden ist, und wenn man schon vollkommen mit sich im Reinen ist über die den allgemeinen Grundsätzen zu gebende einzelne Entwicklung. Allein ein grosser Fehler ist es, wenn diese dem Inhalte nach in das Gebiet der gewöhnlichen Gesetzgebung gehörigen Feststellungen für ergänzende Theile des Grundgesetzes erklärt sind, somit dessen schwere Veränderlichkeit theilen. Es ist unmöglich, dass nicht in ausgedehnten Gesetzen auch Bestimmungen mit unterlaufen, welche sich

1) Man sehe z. B. die bayerische Verfassungsurkunde, welcher nicht weniger als zehn Edicte angehängt sind.



später als weniger passend erweisen, und die somit so bald als möglich geändert werden sollten; doppelt wahrscheinlich ist sogar ein solcher Verstoss, wenn das Gesetz eine ganz neue Einrichtung trifft, über welche noch keine Erfahrung vorliegt. Falls es also je für zweckmässig erachtet wird, einer Verfassungsurkunde Edicte zur alsbaldigen weiteren Durchführung beizugeben, so muss wenigstens ausdrücklich die Erklärung beigefügt werden, dass sie in die Kategorie der gewöhnlichen Gesetze gehören.

3. Bestimmungen über die Einrichtung der Rechtspflege bilden häufig einen Theil der Verfassungsurkunden, z. B. Feststellungen über die persönliche Unabhängigkeit der Richter, über Geschwornengerichte, über Abolitions- und Begnadigungsrecht. Es wäre vielleicht besser, wenn die Ordnung dieser Fragen den gewöhnlichen Gesetzen überlassen blieben, indem es dann leichter wäre den Erfahrungen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen, sowie die durch die Natur der Sache oder durch die Besonderheit der Verhältnisse erforderten Modificationen einzuführen; allein nicht selten machen allerdings frühere Missbräuche eine grundsächliche Sicherstellung nothwendig. In solchem Falle ist es denn wenigstens gerathen, die bestimmten Vorkehrungen, welche als nöthig erkannt sind, einzeln zu bezeichnen, nicht aber durch ganz allgemein gefasste Grundsätze jede spätere freie Bewegung der Gesetzgebung unmöglich zu machen; und am wenigsten dürfen Streitfragen, über welche vielleicht selbst die Wissenschaft noch nicht mit sich einig ist, hier durch einen Machtspruch entschieden und dadurch etwaigen späteren richtigen Lösungen die Wege abgeschnitten werden. Man setze also z. B., anstatt ganz im Allgemeinen von Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt, von der unbeseitigbaren Zuständigkeit des natürlichen Richters und dergleichen zu reden, fest: dass die Gerichte in Behandlung und Entscheidung des einzelnen Rechtsfalles keine Befehle anzunehmen haben; dass Richter nur durch Urtheil und Recht ihrer Stellen beraubt, nur aus bestimmten gesetzlichen Gründen versetzt oder pensionirt werden können; dass in allen höheren Straffällen ein Ausspruch über die thatsächliche Schuld durch Geschworene stattzufinden habe; dass die Richter zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Gesetze und der Gesetzmässigkeit der Verordnungen zum Behufe der Anwendung auf den einzelnen Fall ermächtigt seien. Und nimmermehr spreche man in einer Verfassungsurkunde aus, es sei Verwaltungsrechtspflege untersagt; es müsse ein Verhafteter innerhalb 24 Stunden seinem natürlichen Richter übergeben oder freigelassen sein; es seien Präventivmassregeln überhaupt nicht erlaubt. Solche Sätze haben vielleicht im Augenblicke der Abfassung des Grundgesetzes eine Stimmenmehrheit, sei es einer rechtswissenschaftlichen Schule sei es einer politischen Partei, für sich; allein nichts ist möglicher, als dass sie zu andern Zeiten völlig anders angesehen werden, oder dass sie wenigstens

in ihrer Allgemeinheit die Einführung dringend nothwendiger Organisationen erschweren. Es mag bei einer im itzigen Augenblicke sehr missliebigen Einrichtung eine Verbesserung aufgefunden werden, welche den Missbrauch beseitigt und den ganzen Nutzen der Sache ohne Bedenken geniessen lässt; ist sie nun unbedingt beseitigt, so ist eine nur durch Abänderung der Verfassung zu bewerkstelligende spätere Einführung höchst schwierig, wenn überhaupt möglich. Man verheisse also gesetzliche Reglung, nicht aber vollständige Aufhebung. Auch darf bei den zur Wahrung einer guten Rechtspflege bestimmten Verfassungsvorschriften nicht ausser Augen gelassen werden, dass neben diesem Theile der Staatsthätigkeit auch noch andere Aufgaben bestehen, welche ebenfalls ihre Bedeutung und Nothwendigkeit haben, und deren genügende Durchführung also in Einklang gebracht werden muss mit den Mitteln für die Rechtsordnung. Unzweifelhaft ist Aufrechterhaltung der letzteren die erste Pflicht des Staates, und die vielfachen üblen Erfahrungen, welche in dieser Beziehung bei willkürlichen und gewaltthätigen Regierungen gemacht worden sind, rechtfertigen wohl eine verfassungsmässige Vorsicht; allein es ist doch ein Aberglaube, nur die Rechtspflege einer grundsätzlichen Sicherstellung würdig zu finden, und eine grosse Kurzsichtigkeit, gewisse Einrichtungen für völlig und bleibend unverbesserlich zu erachten. Auch hier ist eine Berichtigung der Ansichten und eine Verbesserung der Anstalten gar wohl möglich; da nun aber auch durch einfache Gesetze Recht und Schutz desselben gewährt werden kann, so ist es zweckmässiger, nur die unbezweifelbarsten Forderungen verfassungsmässig festzustellen.

4. Jedes Grundgesetz erfordert zu seiner wirklichen Bethätigung im Leben eine weitere Ausführung und Anwendbarmachung durch einzelne Gesetze beziehungsweise Verordnungen. So denn auch die Summe der verfassungsmässigen Bestimmungen über Rechtsgegenstände. Einer Auseinandersetzung bedarf es nicht erst, dass diese Inslebenführung so schleunig als möglich nach Einführung der Verfassung bewerkstelligt werden muss, und zwar ebenso sehr aus Gründen der Pflicht, als aus Klugheit. So lange die allgemeinen Grundsätze zwar als oberstes Gesetz des Landes verkündet sind, allein noch keine Brücke von ihnen in das tägliche Leben geschlagen ist, hier vielmehr noch Einrichtungen und Regeln bestehen, welche einem wesentlich verschiedenen Systeme angehören, besteht Folgewidrigkeit und Zweifel, und bei längerer Andauer eines solchen unfertigen Zustandes mag sich leicht ein bedenkliches Misstrauen gegen die Aufrichtigkeit der Staatsgewalt und ein Verdacht geheimer weiterer Absichten ausbilden. Nur ein nach Thunlichkeit beschleunigter vollständiger Ausbau kann diesen Uebelständen und Gefahren begegnen. — Aber nothwendig ist es freilich auch, bei dieser Einzelausführung eine richtige Reihenfolge zu beobachten, damit Ueberstürzung und Verwirrung vermieden bleiben. Es muss also ein Plan

für die allmälige Vornahme der neuen Gesetze und Verordnungen entworfen, dieser aber mit Festigkeit eingehalten werden. Ein solcher Plan ist natürlich in jedem einzelnen Falle verschieden je nach den Umständen; im Allgemeinen lässt sich jedoch nachstehende Folge von gesetzgebender Thätigkeit zur Ausführung einer neuen Verfassung als die richtige begreifen. Vor Allem sind diejenigen Bestimmungen des Grundgesetzes zu ordnen, welche mit thatsächlich bestehenden Einrichtungen in unvereinbarem Widerspruche stehen. Ein solches Verhältniss ist nicht nur logisch unmöglich, sondern muss auch nothwendig im täglichen Leben schwere Zweifel und Unsicherheit erzeugen. Es ist nicht zu viel gesagt, dasselbe eine Schande für den Staat zu nennen. Zweitens sind die Gesetze zu entwerfen, welche einen in Uebung befindlichen, allein itzt durch die Verfassungsurkunde theilweise modificirten Satz in seiner neuen Gestaltung herstellen. Auch hier ist, wo nicht directer Widerspruch unter den Gesetzen, so doch eine Unmöglichkeit der Gewährung des von dem Grundgesetze als nothwendig und nützlich erkannten Zustandes. Drittens endlich sind die Einrichtungen zur Geltendmachung ganz neu gewährter Rechte zu treffen.

Bei der Eile, mit welcher Verfassungsurkunden nicht selten zu Stande zu bringen sind, mag es sich leicht begeben, dass ein Satz später einer authentischen Auslegung bedarf. Es mag nun darüber Zweifel erhoben werden, in welcher Weise eine solche Erklärung giltig zu Stande zu bringen ist. Dass dieselbe nicht einseitig von der Regierung ausgehen kann, versteht sich freilich von selbst; ist diese doch selbst bei einfachen Gesetzen hierzu nicht ermächtigt, sondern einer Mitwirkung der übrigen Factoren der gesetzgebenden Gewalt bedürftig. Allein kann es, wenn von Verfassungspuncten die Rede ist, unter den gewöhnlichen Bedingungen eines neuen Actes der Gesetzgebung geschehen, also namentlich mit einfacher Stimmenmehrheit in den Kammern; oder ist hierzu die Einhaltung der für Veränderungen der Verfassung vorgeschriebenen Form erforderlich, z. B. einer bestimmten grösseren Stimmenzahl, einer Wiederholung auf mehreren aufeinanderfolgenden Landtagen u. s. w.? Vom Rechtsstandpuncte aus mögen Gründe für und gegen die erschwerte Form geltend gemacht werden; Zweckmässigkeitsgründe neigen aber wohl die Wagschaale für das strengere Verfahren. Nichts wäre nämlich leichter, als unter dem Vorwande einer blossen Interpretation Beschlüsse zu fassen, welche in der That eine Abänderung der Verfassung enthielten. Soll also diese möglichst geschützt sein gegen Umgestaltungen von mindestens zweifelhafter Richtigkeit, und nach welchen nicht einmal ein entschiedenes Verlangen besteht, so muss auch dieser Schleichweg verschlossen werden.

§ 33.

2. Einstweilige Gesetze.

Es ist eine unbedingte Nothwendigkeit, dass eine jede Verfassung dem Staatsoberhaupte die Befugniss einräumt und die Mittel gewährt, in dringenden ausserordentlichen Fällen das zur Abwehr eines grossen Schadens Erforderliche vorzukehren, wenn auch die Volksvertretung in dem Augenblicke nicht versammelt ist, und somit auch ihre Zustimmung zu einer Massregel nicht eingeholt werden kann, zu welcher sie an sich mitzuwirken hätte. Es wäre geradezu unvernünftig, durch starre Festhaltung der Sicherungsmittel das zu Sichernde selbst zu Grunde gehen zu lassen. Freilich versteht sich auch von selbst, dass eine besondere Verantwortlichkeit für solche aussergesetzliche Beschlüsse stattfindet, und dass dieselben nur vorläufige Giltigkeit haben, das heisst nur für die Zeit des unerwartet eingetretenen Bedürfnisses und bis ein Ausspruch der Stände möglich ist [1]).

Handelt es sich in einem solchen Falle von einem landesherrlichen Erlasse, welcher seines Inhaltes wegen eigentlich verfassungsgemäss im Wege der Gesetzgebung zu Stande zu bringen wäre, so sind zweierlei Formen möglich. Entweder kann das Staatsoberhaupt ermächtigt sein, durch eine einfache Verordnung, welcher aber unter den besonderen Umständen vollständige Gesetzeskraft zukömmt, das Erforderliche zu befehlen; oder aber wird die aussergewöhnliche Anordnung als ein provisorisches Gesetz erlassen und bezeichnet. Die letztere Form ist wohl die richtigere, weil sie das Verhältniss genauer bezeichnet; doch ist es nicht der Mühe werth darüber zu streiten, wenn nur, wie kaum anders sein kann schon zu Wegräumung von Zweifeln über die Giltigkeit, auch bei einem formell als Verordnung veröffentlichten Befehle ausdrücklich Bezug auf die ausserordentlichen Umstände genommen wird.

Es ist wohl schon die Behauptung aufgestellt worden, dass ein solcher ausserordentlicher gesetzgebender Act nur in solchen Fällen eintreten dürfe, wo es sich von der Rettung des Staates handle. Dem ist aber nicht so. Das Bedürfniss einer befehlenden Anordnung kann auch in anderen Beziehungen so gross sein, dass es unvernünftig und somit unverantwortlich wäre, wenn die Regierung aus Mangel an formaler Berechtigung nicht handelte. Solche unverzüglich zu lösende Aufgaben mögen nun aber nicht etwa bloss im Staatshaushalte vorkommen, z. B. im Zollwesen, bei der Staatsschuld, oder in der Polizeiverwaltung: sondern es lässt sich gar wohl denken, dass auch die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung eine Vorchrift erfordert, welche ohne grössten Nachtheil nicht bis zum nächsten Zusammentritte der

---

1) Ueber diesen schwierigen Gegenstand s. die vortreffliche Erörterung in Rönne's Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. I, S. 158 fg.

Stände aufgeschoben werden könnte. So wäre es beispielshalber wohl möglich, dass sich bei der Anwendung eines neuen Rechtsgesetzes das Bedürfniss einer authentischen Erklärung, der Beseitigung eines inneren Widerspruches oder der Ausfüllung einer Lücke höchst gebieterisch zeigte und nur auf Kosten der Rechtssicherheit oder des materiellen Rechtes der Unterthanen noch Jahre lang unerledigt bleiben könnte. Auch in Erörterungen, welche sich lediglich auf die Rechtsgesetzgebung beschränken, darf somit diese Art von ausserordentlicher Gesetzgebung nicht übergangen werden [1]).

Die verfassungsmässige Zulässigkeit eines jeden bloss vorläufigen Gesetzes ist durch das unzweifelhafte Vorhandensein zweier Umstände bedingt: durch das sachliche Bedürfniss einer neuen Bestimmung, und durch einen entschiedenen sowie bedeutenden Nachtheil einer Verzögerung. Beide Bedingungen einer erlaubten Ueberschreitung der regelmässigen Befugnisse des Staatsoberhauptes müssen aber natürlich nicht bloss der Ansicht und Behauptung der Regierung nach vorhanden sein, sondern auch nach der Ueberzeugung der Ständeversammlung, damit diese nicht Veranlassung finde, die Verantwortlichkeit der Räthe der Krone wegen Verfassungsverletzung geltend zu machen. Ein bestimmtes Mass der Dringlichkeit und des drohenden Schadens lässt sich allerdings nicht feststellen, sondern es hängt das Urtheil

1) Eine richtige Feststellung der Grundsätze über das Recht zu ausserordentlichen Verfügungen ist bedingt durch eine gleich aufmerksame Berücksichtigung zweier entgegengesetzter Gesichtspunkte. Einer Seits nämlich darf der Zweck der ganzen Ausnahmsbestimmung in wichtigen Fällen nicht durch Formen an der Abwendung grossen Schadens oder an der Erlangung eines grossen Nutzens verhindert zu sein, nicht aus den Augen gelassen werden. Auf der andern Seite ist Vorsicht nothwendig, dass nicht unter dem Vorwande dringender Nothwendigkeit die Rechte des Volkes und der Ständeversammlung nach Belieben verletzt werden, vielleicht die Verfassung im Ganzen zu Grunde gehe, durchaus nothwendig ist daher allerdings, dass die Voraussetzungen, unter welchen überhaupt eine einseitige vorläufige Gesetzgebung der Regierung stattfinden kann, mit umsichtiger Schärfe bestimmt und auf das wirkliche Bedürfniss beschränkt werden; also auf die Dringlichkeit und sachliche Wichtigkeit des Falles und auf die Unthunlichkeit einer alsbaldigen Versammlung der Stände. Allein nicht minder geboten ist es, die Bestimmungen so zu fassen, dass auch wirklich in allen Fällen, welche eine ausserordentliche Massregel wünschenswerth machen, eine solche stattfinden kann. Nicht nur ist und bleibt es unvernünftig, und somit im letzten Grunde unrecht, über Staat und Bürger Unheil kommen zu lassen durch eine Uebertreibung der Abwehranstalten; sondern es ist auch unklug, weil doch der Drang der Umstände zuweilen eine Ueberschreitung der zu engen Schranken veranlassen wird, dadurch aber ein Beispiel von offenbarer und doch von der öffentlichen Meinung gebilligten Verfassungsverletzung entsteht. — Sehr begreiflich ist freilich, dass da, wo eine schlimme Erfahrung in Betreff ungerechtfertigter Octroyrungen vorliegt, und vielleicht ein fortdauerndes Misstrauen, gegen die Absichten der Regierung besteht, die Grundsätze so strenge und knapp als möglich gestellt werden; allein zu bezweifeln steht, ob dadurch das wirklich richtige und auf die Dauer einzuhaltende Mass gewonnen wird. Dieser Zweifel liegt denn namentlich vor hinsichtlich einiger Sätze, welche Rönne, a. a. O., unter dem Eindrucke der Manteuffel'schen Regierungsweise aufstellt. Wenn namentlich überall, wo die Verfassungsurkunde der „Gesetzgebung" eine Bestimmung vorbehalten hat, eine provisorische Massregel unerlaubt ist, so ist kaum einzusehen, wo sie jemals stattfinden kann. Der wirkliche Schutz gegen Regierungsübergriffe liegt nicht in der principiellen Versagung von Befugnissen, welche thatsächlich nothwendig oder doch sehr nützlich sein können, sondern in der Einsicht und in dem verfassungsmässigen Sinne des Volkes und seiner Vertreter, welcher jede ungerechtfertigte Massregel alsbald als solche erkennt und dann mit Kraft zurückweist.

von den Verhältnissen des einzelnen Falles ab; und es kann daher möglicherweise die Anschauung der Volksvertretung eine verschiedene sein von der Regierung, auch wenn diese in völlig gutem Glauben gehandelt hat, und es mag somit eine Staatsanklage erfolgen, wo vielleicht selbst auf Dank für einen entschlossen ergriffenen Schritt gerechnet würde. In der Regel ist jedoch hier bei Ständeversammlungen auf eine billige Anschauung zu rechnen, falls sie nur einer wirklichen Ueberzeugung und einem Pflichtgefühle bei der Regierung begegnen, und nicht etwa einem Versuche, unter dem falschen Vorwande der Dringlichkeit, die ständische Mitwirkung zu Gesetzen zu umgehen.

Da, wo ein stehender ständischer Ausschuss in der Zwischenzeit zwischen den Landtagen besteht, wirft sich die Frage auf, ob etwa zu vorläufigen Gesetzen eine Zustimmung dieses Ausschusses verlangt werden soll, und ob hierin eine Sicherstellung gegen Missbrauch zu finden ist? Trotz dem, dass auf den ersten Anblick eine bejahende Antwort gegeben werden zu müssen scheint, — in so ferne es doch besser sei, eine weniger verständige und zuverlässsige als gar keine Abwehr zu haben, — ist doch der Gedanke zu verwerfen, und zwar aus mehrfachen Gründen. Einmal könnte eine solche Mitwirkung des Ausschusses allmälig zu einer Usurpation des Gesetzgebungsrechtes der vollen Versammlung führen. Die ganze Einrichtung eines stehenden Ausschusses ist hauptsächlich desshalb bedenklich, weil sie erfahrungsgemäss leicht zu einer Verdrängung der vollen Versammlung führt; man kann daher nicht vorsichtig genug in dieser Beziehung sein. Sodann ist eine Wiederaufhebung oder Aenderung der vorläufigen Massregel offenbar erschwert, wenn sie die Billigung des Ausschusses erhalten hat, der nun schon aus Eigenliebe und vielleicht zur Sicherstellung seiner eigenen Verantwortlichkeit sein Gewicht in die Wagschale legen wird. Endlich wäre es immerhin möglich, dass der Ausschuss in einem wirklich nothwendigen Falle seine Zustimmung versagte und dadurch die Regierung an einer wohlthätigen Kühnheit hinderte. Die Erlassung vorläufiger Gesetze geht aus dem Wunsche und aus der Ueberzeugung der Regierung hervor; es ist also das Gerathenste, dieselbe nie als Massregel der Regierung und auf Verantwortlichkeit derselben bestehen zu lassen.

Die Entscheidung darüber, ob die Ständeversammlung eine ausserordentliche Massregel sachlich billigen, oder ob sie die Räthe der Krone dafür verantwortlich machen will, kann auf doppelte Weise herbeigeführt werden. Entweder nämlich legt die Regierung selbst, etwa gleich beim Beginne des Landtages, die ganze Angelegenheit unter Entwicklung ihrer Beweggründe vor und verlangt eine Billigung der Stände. Oder aber es mag, in Ermanglung eines solchen Vorgehens, jedes Mitglied einer der beiden Kammern die Sache zur Sprache bringen und einen Antrag stellen, welcher

denn auf Billigung, auf Missbilligung, oder endlich auf Anklage gerichtet sein mag. — Dass ein freiwilliges Vorgehen der Regierung das naturgemässe ist, weil es sich von einer ihrer Maassregeln handelt, und dass überdiess ein solches offenes Eingestehen der Verantwortlichkeit für eine ausserordentliche Handlung von der Klugheit geboten ist, bedarf wohl keines Beweises. Im Falle eines Anklagebeschlusses ist natürlich der regelmässige Gang einer Ministeranklage einzuhalten.

Die Hauptsache ist jedoch, dass den ausserordentlichen Befehlen ihre bloss vorläufige Giltigkeit erhalten bleibe. Sie sind vielleicht vorläufig nothwendig gewesen, allein sie haben jeden Falles auch nur vorläufig ein Recht zu bestehen. Das einzig richtige Mittel zur Festhaltung dieses Verhältnisses ist nun aber die Bestimmung, dass jedes provisorische Gesetz oder jede mit Gesetzeskraft ausserordentlicherweise verkündete Verordnung die Verbindlichkeit bei dem nächsten Zusammentreten der Ständeversammlung, wenn keine Zustimmung ausdrücklich ausgesprochen wird, von selbst verliert. Es kann jetzt die von der Regierung gewünschte Massregel den Ständen zur Mitwirkung vorgelegt werden; sind sie in der Sache einverstanden, so entsteht jetzt ein förmliches Gesetz, und das Bedürfniss ist bleibend und ordnungsgemäss befriedigt, im entgegengesetzten Falle kann und soll das vorläufige Verfahren der Regierung keinen Augenblick länger bestehen. Damit aber weder eine Verlegenheit in der Sache, noch eine unzweckmässige und unanständige Beeilung eintrete, mag etwa das von selbst eintretende Erlöschen nicht alsbald nach dem Zusammentritte der Stände erfolgen, sondern etwa eine bestimmte Zeit später oder längstens mit dem Ende des Landtages. — Jedenfalls aber ist ein solches nothwendiges Erlöschen der Giltigkeit, falls nicht eine Verwandlung in ein förmliches Gesetz erfolgt, bei weitem der Einrichtung vorzuziehen, nach welcher die von der Regierung erlassene Verordnung in Giltigkeit bleibt, wenn sie nicht von der Ständeversammlung ausdrücklich angefochten und zu ihrer Mitwirkung herangezogen wird. Theils wird ein solcher ausdrücklicher Beschluss leichter vereitelt werden können; theils mag die ganze Angelegenheit in Vergessenheit gerathen, wo dann später, vielleicht zu allgemeinem Erstaunen, die noch bestehende Giltigkeit behauptet wird [1]). Die Erlassung einer Verordnung im Gesetzesblatt ist eine von der Regierung ausgehende, vielleicht entschuldigbare und nothwendige allein jedenfalls unzweifelhafte Verfassungsverletzung; diese nun so bald als möglich dem Inhalte und der Form nach in gesetzliche Ordnung

---

1) Wenn noch je ein Zweifel hätte bestehen können über die Unzweckmässigkeit eines stillschweigenden Hinhängenlassens provisorischer Gesetze, so müsste er für immer vollständig beseitigt sein durch den im Grossherzogthum Hessen gemachten Versuch, eine solche Nothbestimmung noch nach mehr als zehn Jahren zur Anwendung zu bringen (zur Verfolgung des National-Vereins). Der Erfolg hat gezeigt, dass für die Regierung selbst die unangenehmsten Folgen aus dem Gebrauche so verrosteter und haltloser Waffen entstehen können.

zu bringen, oder aber sie wieder aus der Welt zu schaffen, ist offenbar das einzig richtige Verfahren.

§ 34.

3. Verordnungen.

In constitutionellen Staaten wird bei den befehlenden Normen ein scharfer Unterschied gemacht zwischen Gesetz und Verordnung. Allerdings kann jede Anordnung durch ein Gesetz geschehen; es ist aber bei untergeordneten Vorschriften, also solchen, welche keine neuen Grundsätze enthalten, sondern nur Formelles bestimmen oder Folgerungen ziehen, weder zweckmässig noch nothwendig, dass der beschwerliche und nicht immer zum Ziele führende Weg einer Vereinbarung mit den Ständen eingeschlagen werde. Die Abfassung und Veröffentlichung von Normen dieser Art, das heisst der Verordnung, wird also der Regierung einseitig überlassen, nur sind Vorkehrungen nothwendig zur Verhütung eines Missbrauches, damit nicht der verfassungsmässige Antheil der Volksvertretung an der Gesetzgebung Noth leidet. Diese Vorkehrungen sind aber bekanntlich dreierlei Art:

1. Um die Regierung selbst an die Einhaltung der richtigen Grenzlinie zu mahnen, ist in den Verfassungsurkunden ganz allgemein Zweierlei vorgeschrieben: nämlich einmal eine Vorberathung im Staatsrathe, welche sich denn nicht bloss auf den Inhalt und die Form der Verordnung zu beschränken, sondern namentlich auch die Berechtigung zu ihrer Erlassung ins Auge zu fassen hat; zweitens aber die Gegenzeichnung wenigstens Eines Ministers, welcher dadurch seine persönliche Verantwortlichkeit für den verfassungsmässigen Inhalt übernimmt.

2. Auf der Volksseite besteht ebenfalls ein doppeltes Schutzmittel. — Die Ständeversammlung hat das Recht und die Pflicht, die Giltigkeit einer in das Gebiet der Gesetzgebung übergreifenden Verordnung anzufechten. Je nach den Umständen hat aber ein solcher Beschluss eine doppelte weitere Richtung zu nehmen. Entweder nämlich kann nur von der Regierung verlangt werden, dass sie die Verordnung, in so weit dieselbe das richtige Gebiet überschreitet, den Ständen als Gesetzesentwurf zur Zustimmung vorgelegt werde; oder aber kann die Verantwortlichkeit des gegenzeichnenden Ministers in Anspruch genommen werden, natürlich unter gleichzeitiger Erklärung gegen die Giltigkeit der Verordnung. — Sodann aber steht jedem Bürger das Recht des bloss verfassungsmässigen Gehorsams zu, welches denn namentlich und wesentlich die Befugniss enthält, Verordnungen als gar nicht vorhanden zu betrachten, welche die Regierung dem Inhalte nach nicht zu erlassen berechtigt war. Dass dieses Mittel auf die Gefahr des Einzelnen, welcher sich desselben bedient, geht, und dass daraus viele Weitläufigkeiten und Störungen sich ergeben können, ist unzweifelhaft richtig; allein sowohl

die Berechtigung an sich als die Wirksamkeit des Mittels bei untadelhaftem und entschiedenem Gebrauche ist ausser Zweifel [1]).

3. Endlich ist noch eine entschiedene Sicherstellung gegen verfassungswidrige Verordnungen darin zu finden, dass die Gerichte Recht und Pflicht haben, eine Verordnung dieser Art nicht anzuwenden. Es ist allerdings nicht ihre Aufgabe, eine solche Verordnung durch einen allgemeinen Ausspruch für ungiltig und aufgehoben zu erklären; allein sie können ihr thatsächlich die Wirksamkeit entziehen, in so fern sie dieselbe als gar nicht bestehend behandeln bei der Leitung und Entscheidung der einzelnen Rechte. Nicht nur kommt sie alsdann in dem betreffenden einzelnen Falle nicht zur Wirksamkeit, sondern es werden sich auch die Bürger überhaupt von nun an nicht weiter um sie bekümmern, da sie wissen dass dieselbe schlimmsten Falles nicht gegen sie in Anwendung gebracht werden wird. Diese Stellung der Gerichte zu den Verordnungen wird allerdings von übereifrigen Vertheidigern der Regierungsgewalt angefochten, auch ist in einigen wenigen Grundgesetzen den Gerichten ein solches Prüfungsgesetz ausdrücklich untersagt; allein nicht nur stehen diesen Verboten gerade entgegengesetzte Bestimmungen in anderen Verfassungsurkunden gegenüber, sondern es spricht auch eine unbeantwortbare theoretische Ausführung für die Berechtigung, ja selbst für die Nothwendigkeit des gerichtlichen Prüfungsrechtes [2]).

Diese Einrichtungen und Grundsätze gelten denn auch in Betreff von Verordnungen in Rechtssachen vollständig, und es ist eine besondere Ausführung nicht nothwendig. Nur mag etwa bemerkt sein, dass zur Vermeidung aller Zweifel und zur Abhaltung wohldienerischer Lehren eine ausdrückliche Erwähnung des eben besprochenen Rechtes der Gerichte in der Verfassungsurkunde selbst an der Stelle ist.

Die in manchen Theilen des staatlichen Lebens nicht immer leicht und unbestreitbar zu entscheidende Frage, wie die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung im einzelnen concreten Falle laufe, ist im Umfange der Rechtsordnung von geringerer Bedeutung, und zwar aus zwei Ursachen. Einmal nämlich ist, wie immer sonst der Unterschied formulirt werden mag, darüber kein Zweifel, dass durch Verordnung irgend eine Veränderung im Rechte nicht stattfinden kann, sei es nun dass eine Beschränkung oder eine Erweiterung bisher bestehender Rechte beabsichtigt werde. Der eigentliche Gegenstand der Rechtspflege ist somit einer Regierungsthätigkeit durch Verordnungen ganz entschieden entgegen. Sodann aber (ent)steht auch ein formelles Hinderniss sachlichen Uebergriffen der Verordnungsbefugniss entgegen. Die Normen für die Rechtsordnung sind, selbst da wo dem Inhalte nach

1) Vgl. über die Lehre von bloss verfassungsmässigem Gehorsame meine Geschichte und Literatur der St.-W., Bd. I, S. 320 fg.

2) S. über diese Frage oben, Bd. I, S. 71 fg.



vielleicht eine Verordnung ausgereicht hätte, weitaus in der Regel durch förmliche Gesetze gegeben. Da nun darüber kein Streit ist, und keiner sein kann, dass ein Gesetz nur wieder durch ein Gesetz geändert oder authentisch interpretirt werden kann, so ist schon aus diesem Grunde einer sachlich ungebührlichen Erlassung von Verordnungen der Weg verlegt.

§ 35.

4. Gemeinbescheide.

Nichts ist sicherer, als dass die Gerichte nicht dazu bestimmt sind, allgemeine befehlende Normen zu erlassen, oder auch nur bestehende Normen solcher Art mit allgemein verbindlicher Kraft auszulegen: Vielmehr haben sie immer nur das vorhandene Recht anzuwenden auf den einzelnen ihrer Entscheidung unterstellten Fall, und haben ihre Auslegungen der Gesetze, abgesehen von dem Einflusse, welchen sie auf den einzelnen Fall geübt haben mögen, nur eine dogmatische Bedeutung, welche Dritte nicht durch äussere Kraft bindet [1]).

Ebenso steht unbezweifelt fest, dass untergeordnete Gerichte innerhalb des gesetzlichen Kreises ihrer Zuständigkeit vollkommen selbstständig sind. Sie haben die Rechtsanschauungen und Auslegungen höherer Gerichte nicht zu beachten, wenn sie dieselben für unrichtig halten; natürlich auf die Gefahr hin, dass bei einer zu Tage tretenden Ansichtsverschiedenheit, in den

---

1) Allerdings ist in Frankreich, und zwar sowohl in den Kammern als in der Literatur, schon wiederholt das Verlangen gestellt worden, es möge dem Cassationshofe das Recht der authentischen Auslegung von Rechtsgesetzen zugetheilt werden, (vgl. Mousset, Rédaction et Codification, S. 66 fg.) bis itzt ist jedoch die Gesetzgebung nicht darauf eingegangen; und mit allem Rechte. Durch eine solche Ueberlassung der authentischen Auslegung könnte allmälig die ganze Gesetzgebung im Umfange der Rechtsordnung der verfassungsmässigen Gewalten entzogen und auf jenen Gerichtshof übertragen werden, was sicherlich keine Verbesserung wäre. Ueberdiess sind die beiden (von Marcadé) zur Vertheidigung des Verlangens angeführten Gründe ganz unhaltbar, richtiger gesagt ganz unverständlich. Einmal wird behauptet, der Cassationshof sei kein Gericht. Zweitens aber soll die gesetzgebende Gewalt nur im Stande sein neue Normen festzustellen, nicht aber eine bindende Auslegung bereits bestehender Gesetze zu geben. Es ist wohl ganz überflüssig, eine Widerlegung erst noch zu begründen. — Dass die gemeinen Bescheide des Reichskammergerichtes, (von welchen die ganze Gattung von Normen ihren Namen hat,) eine allgemein zwingende Kraft besassen, ist allerdings richtig; allein es lagen hier ganz eigenthümliche Verhältnisse vor, welche eine Ausdehnung eines solchen untergeordneten Gesetzgebungsrechtes auf andere Gerichte und Staatseinrichtungen keineswegs rechtfertigen. Zunächst gab die K.-G.-O. von 1555 dem Kammergerichte ausdrücklich das Recht, „des Process halben diese Ordnung ihrer besten Verständniss zu declariren, zu bessern, auch weitere nothwendige Fürsorge und Ordnung fürzunehmen und zu machen.“ Sodann war bei der schwerfälligen Bewegung des Reichstages eine von der eigentlichen gesetzgebenden Gewalt ausgehende Verbesserung der bestehenden Normen nur in seltenen Ausnahmefällen zu erwarten. Endlich sollten die vom Gerichte beschlossenen Anordnungen nur ganz vorläufig sein, da ihnen bloss bis zu der, jährlich vorzunehmenden, Visitation Geltung zugesprochen war. Sämmtliche deutsche Oberappellationsgerichte, welche in itziger Zeit Gemeinbescheide erlassen, z. B. in Preussen, Bayern, Württemberg, haben daher auch keineswegs das Recht des Reichskammergerichtes in Anspruch genommen. Vgl. Pütter, Erläuterungen des Processes der beiden höchsten Reichsgerichte. Gött., 1718; Schejtemantel, Repertorium des d. Staats- und Lehrrechtes, Bd. I, S. 482 fg.; Brackenhöft, Erläuterungen zu Linde's Lehrbuch, S. 42.



dazu geeigneten Fällen, von einer Partei (oder vom Staatsanwalte) Berufung eingelegt und in der höheren Instanz ein anderes Urtheil erlangt wird. Selbst nach einem solchen Vorgange ist aber das Untergericht keineswegs rechtlich verpflichtet, seine vom höheren Gerichte missbilligte Meinung zu ändern und künftig in dem Sinne der oberen Instanz Recht zu sprechen, sondern es mag in einem neuen Falle bei seiner früheren Ansicht beharren, bis etwa die gesetzgebende Gewalt eine authentische Auslegung und damit eine befehlende, allgemein zu befolgende Norm erlässt.

Durch diesen Mangel an gesetzgebender Gewalt, so wie durch die Unabhängigkeit der Untergerichte und die Vereinzelung jedes Urtheiles ist nun aber ein höheres Gericht, und somit vor Allem das höchste Gericht eines Landes, nicht verhindert, eine von ihm für richtig erachtete Auslegung eines Gesetzes, ebenso eine Entscheidung über einen Punct des Verfahrens, welcher nicht ausdrücklich im Gesetze geordnet ist, als eine für dasselbe selbst feststehende Regel zu erklären und diesen Beschluss auch öffentlich zu verkünden, d. h. einen Gemeinbescheid zu erlassen. Allerdings werden durch einen solchen Ausspruch und durch das in Aussicht gestellte Beharren bei demselben die Rechte weder der Gerichte noch der Bürger geändert; allein eine Mittheilung in weiterem Kreise ist doch theils erlaubt theils sogar wünschenswerth, damit sowohl die unteren Gerichte und die Rechtsbeistände als die Bürger im Allgemeinen von der Sachlage in Kenntniss gesetzt sind, und darnach ermessen können, was im Falle der Erwachsung eines Rechtsstreites an das in Frage stehende höhere Gericht bevorsteht.

Die Beantwortung der Frage, ob und wann die Erlassung eines Gemeinbescheides an der Stelle ist, bleibt natürlich ganz dem Ermessen des betreffenden Gerichtes überlassen. Nur ihm steht die Beurtheilung der Zweckmässigkeit einer solchen Fixirung seiner Rechtsübung zu. Namentlich kann die Regierung eine Erklärung dieser Art nicht gegen den Willen der Gerichte erzwingen; auch verleiht sie etwa denselben, falls sie ihnen ausdrücklich beitreten sollte, keine grössere rechtliche Bedeutung, als sie an sich haben. Dagegen wird ihr auf der andern Seite ein freiwilliger Entschluss von Seiten eines Gerichtes im Zweifel nur angenehm sein, da derselbe zur Feststellung und Ausbildung des Rechtes beiträgt. Sie wird daher auch wohl daran thun, zu einer genügenden Veröffentlichung die Hand zu bieten, namentlich den Gebrauch des Gesetzblattes hierzu zu verstatten.

Selbst im Falle einer solchen feierlicheren Verkündigung ist jedoch ein Gemeinbescheid weder ein Gesetz noch auch nur eine Verordnung [1]), und es stehen vielmehr nachfolgende Sätze unzweifelhaft fest:

---

1) Es ist schwer zu begreifen, wie Scheurlen, Abfassung von Gesetzbüchern, S. 123 fg., die rechtliche Bedeutung von Gemeinbescheiden so verkennen kann, dass er dieselben in eine Art von untergeordneten Gesetzen verwandeln will, und diess überdiess auf eine in constitutioneller



1. Jeder Eingriff in das Gesetzgebungsrecht durch einen Gemeinbescheid ist null und nichtig. Ein solcher kann weder eine neue befehlende Rechtsnorm verkünden, noch auch nur eine authentische Erklärung eines Gesetzes enthalten.

2. Die Regierung ist berechtigt und verpflichtet, einen Uebergriff nicht zu dulden. Somit versteht es sich von selbst, dass sie, falls sie die Ueberzeugung von einer Ausschreitung hegt, jede Mitwirkung, namentlich auch die Einräumung des Gesetzesblattes zur Veröffentlichung, zu verweigern hat, sondern es liegt auch in ihrer Aufgabe, durch geeignete Schritte den richtigen Zustand des Rechtes festzuhalten, beziehungsweise wieder herzustellen. Hierzu wird denn aber eine einfache und einseitige Erklärung über ihre Anschauung in der Regel weder genügen noch passend sein; theils weil dadurch doch kein Abgehen des Gerichtes von dem einmal aufgestellten Grundsatze erwirkt werden würde, theils weil ein offener Zwiespalt zwischen den verschiedenen Staatsorganen nur beunruhigen und die Achtung vor dem einen oder dem anderen, möglicherweise vor beiden, beeinträchtigen möchte. Vielmehr wird sie die Frage selbst zum Gegenstande eines Gesetzesentwurfes machen, dadurch aber eine Entscheidung in ihrem Sinne, und zwar für immer und mit Nothwendigkeit des Gehorsams für die Gerichte herbeiführen.

3. Auch die Ständeversammlung befindet sich in ähnlicher Lage. Wenn sie mit dem Inhalte eines Gemeinbescheides nicht einverstanden ist oder in demselben formell eine Beeinträchtigung des Gesetzgebungsrechtes erblickt, so kann sie unzweifelhaft eine Beschwerde bei der Regierung erheben und diese zur Anwendung ihrer Initiative aufmuntern. Blosse Unzufriedenheits-

---

Beziehung höchst bedenkliche Weise. Er schlägt nämlich vor, dass eine allgemeine Aufforderung an sämmtliche Gerichte, Advokaten und selbst sachverständige Private zu erlassen, der stehenden Gesetzgebungscommission von allen wichtigen Umständen, Zweifeln und Streitfragen, welche sich in der Rechtsausübung zeigen mögen, Mittheilung zu machen, worauf die Commission für die ihr bedeutend genug erscheinenden, namentlich also für Streitfragen, Dunkelheiten und Lücken der Gesetze, bleibende Entscheidungsnormen zu entwerfen haben. Diese seien sodann dem Geheimrathe (Staatsrathe) vorzulegen, und wenn sie dessen Billigung erhalten dem beständigen ständischen Ausschusse zu ebenmässiger Zustimmung mitzutheilen, worauf ihnen allgemeine Verbindlichkeit zukäme. Der ständische Ausschuss möge einer Seits, zur Beseitigung verfassungsmässiger Einwendungen, eine ausdrückliche Befugniss zu solcher Gesetzgebungsarbeit von der vollen Versammlung erhalten, anderer Seits die Verpflichtung haben, dem nächsten Landtage Nachricht von solchen Feststellungen zu geben, worauf dann förmliche Bestätigung oder aber Verwerfung und Wiederaufhebung erfolgen werde. — Sieht man nun auch davon ab, dass der ganze (allerdings zunächst auf Württemberg berechnete) Mechanismus in den meisten Staaten gar nicht zur Anwendung gebracht werden könnte, weil stehende ständische Ausschüsse glücklicherweise sehr selten bestehen; und will man auch da, wo er etwa anwendbar wäre, über die grosse Bedenklichkeit, einem solchen Ausschusse auch nur vorläufige gesetzgebende Gewalt einzuräumen, wegsehen: so bleibt immer noch die Ausstellung, dass eine solche von der Gesetzgebungscommission und dem Staatsrathe ausgehende befehlende Norm kein Gemeinbescheid, sondern eine Verordnung oder eine Art von Gesetz ist, somit eine ganz andere Gattung von Rechtsquellen. Ob und in wie weit eine solche ausserordentliche Gesetzgebung in Rechtssachen nöthig und wünschenswerth ist, bildet eine (im vorstehenden erörterte) Frage für sich; die Gemeinbescheide müssen den Gerichten ausschliesslich verbleiben und in ihrer besonderen Eigenschaft wirken und beurtheilt werden. —

erklärungen in einer Kammer und selbst, wenn diese einen solchen falschen Weg einschlagen sollte, förmliche Beschlüsse würden freilich allein an der Bedeutung eines Gemeinbescheides nichts ändern, da die Gerichte ebenso unabhängig von der Ständeversammlung als von der Regierungsgewalt sind. Auf der andern Seite aber würde eine einseitige Zustimmung von Seiten der Stände dem allgemeinen Grundsatze des Gerichtes keine höhere Kraft verleihen, als er schon an sich hat.

4. Das Gericht selbst kann von einem beschlossenen und selbst von einem veröffentlichten Gemeinbescheide in jedem Augenblicke wieder abgehen, in welchem es sich von der Unrichtigkeit desselben überzeugt hat. Es hat sogar hiezu die sittliche Pflicht [1]). Von selbst versteht sich, dass in solchem Falle eine Bekanntmachung auch der neuen Anschauung geboten ist.

1) Gegen eine solche spätere Aenderung der eigenen Auffassung wird, als zu einer beklagenswerthen Rechtsunsicherheit führend, in starker Sprache Verwahrung eingelegt, (s. Rousset, a. a. O., S. 76.). Allein der für die Aufrechterhaltung angeführte Grund, nämlich die wiederholte und gewissenhafte Prüfung und vielseitige Erörterung der streitigen Frage, ist offenbar nicht ausreichend. Die einzige Aufgabe der Gerichte ist, die Gesetze in dem ihnen als richtig erkannten Sinne anzuwenden. Wenn sie also sich überzeugt haben, dass sie sich früher in einer Auffassung geirrt haben, so ist es ihre ganz unzweifelhafte Pflicht, von nun an und so bald als möglich den richtigen Sinn zur Geltung zu bringen. Es kann kein Recht auf ein Unrecht und auf einen Widersinn geben. Und welche Stellung in der öffentlichen Meinung würde der Gerichtshof einnehmen, der bei einer von ihm selbst, und vielleicht von der ganzen Wissenschaft und Praxis, als falsch anerkannten Anwendung bleiben müsste, bloss weil er sich einmal geirrt hätte, welcher also bewusst fort und fort Unrecht zufügen würde? Die Unwandelbarkeit des Rechtes ist freilich eine Wohlthat; allein sie ist nicht die einzige und nicht die höchste Forderung an eine gute Rechtsordnung. Dürfte sonst nicht einmal eine neue Gesetzgebung stattfinden, wenn auch das Bedürfniss noch so dringend und noch so allgemein zugegeben wäre! Wer zu viel beweist, beweist nichts.

2.

Begnadigung. — Abolition. — Amnestie. — Moratorien.

I.

Es ist ein im Rechte und in der Politik der neueren Culturstaaten gleichmässig anerkannter Grundsatz, dass der Inhaber der Staatsgewalt keinen einzelnen Rechtsfall selbst zu entscheiden oder er sich auch nur in die gesetzliche Vorbereitung des Urtheiles irgendwie einzumischen hat. Diess aber ist keineswegs zu allen Zeiten und in allen Arten von Staaten so gewesen. Abgesehen auch von jenen Zuständen, in welchen das Oberhaupt gar keine Beschränkung seiner Rechte kennt und wo jede Handlung desselben auch eine gültige ist, finden wir die deutschen Kaiser als oberste Richter im Reiche, die römischen Imperatoren als Entscheider von Rechtsfragen, Ludwig den Heiligen unter den Bauern im Walde von Vincennes Klagen anhörend und schlichtend, besteht noch heute in Russland eine Berufung an den Czaren. Auch ist die Beschränkung der Staatsoberhäupter nicht etwa eingeführt worden, weil Aufrechterhaltung der Rechtsordnung nicht zu den Aufgaben der Staatsgewalt gehöre; noch auch desshalb, weil niemals ein Fehler von Seiten der ordnungsmässig bestellten Richter besorgt würde; — im Gegentheile ist ja ersteres gerade die Hauptaufgabe des Staates, und hat zu ihr das Staatsoberhaupt in andern Beziehungen wesentlich mitzuwirken, und gehören Irrthümer und Fehler der Richter gar sehr zu den Möglichkeiten: — sondern es ist geschehen, weil es im Ganzen aus Zweckmässigkeitsgründen so besser ist. Man kann nämlich bei dem Staatsoberhaupte in der Regel weder die Rechtskenntniss, noch die Musse erwarten, welche eine selbstständige Prüfung der bürgerlichen und Strafrechtsfälle erfordern würde, namentlich bei einer Entscheidung in oberster Instanz. In nicht seltenen Fällen wäre auch zu befürchten, dass es an der Unbefangenheit fehlen könnte, so besonders in Fragen, welche das Interesse des Staatsvermögens beträfen, oder bei Staatsanklagen. Man besorgt endlich, dass sich bei den im Ganzen die Aufmerksamkeit eines Regenten

wenig in Anspruch nehmenden Rechtsfragen leicht unverantwortliche Rathgeber hinter das Staatsoberhaupt verstecken und eine weit weniger sichere Rechtspflege veranlassen möchten, als wie solche von den Gerichten im Wesentlichen und trotz etwaiger einzelner Fehler ausgeht. Mit Einem Worte: man verlangt aus politischen Gründen eine ausnahmsweise Beschränkung eines an sich bestehenden Rechtes und einer eigentlich zu erfüllenden Pflicht. Die Zweckmässigkeit aber ist so allgemein angenommen, dass selbst in den Verfassungsurkunden fast ausnahmslos die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Rechtspflege als eine der ersten Forderungen eines geordneten Staatswesens aufgestellt, wohl noch ausdrücklich »Kabinetsjustiz« unbedingt untersagt wird[1]).

Im Uebrigen gelten diese Bestimmungen zunächst nur von der regelmässigen Rechtspflege im engeren Sinne des Wortes, also von der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung unter den Unterthanen, sei es nun bei bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten derselben unter sich, sei es bei Vergehen und Verbrechen derselben gegen die allgemeinen Strafgesetze. Keineswegs mit derselben Unumwundenheit und in gleicher Allgemeinheit sind aber dieselben anerkannt in Betreff der Verwaltungsrechtspflege, wo eine solche als selbstständige Einrichtung besteht, und bei der Erkennung von Strafen wegen Vergehungen wider die Polizei- und Finanzgesetze. Wird auch in diesen beiden Zweigen der öffentlichen Thätigkeit in der Regel und factisch jede Einmischung des Staatsoberhauptes unterlassen, so ist doch weder die Unabhängigkeit der hier handelnden Behörden grundsätzlich ausgesprochen, (im Gegentheile sogar, wenigstens in einzelnen Staaten, das oberste Entscheidungsrecht des Staatsoberhauptes wenigstens theoretisch an die Spitze gestellt;) noch fehlt es ganz an Beispielen persönlicher Entscheidung. Ob dieser Unterschied an sich begründet ist, oder ob nicht vielmehr ähnliche Gründe, wie diejenigen, welche das Fernehalten

---

1) Unter den deutschen Verfassungsurkunden haben z. B. folgende Bestimmungen der fraglichen Art: die preussische, Art. 7; die bayerische, Tit. IV, § 8 und Tit. VIII, § 3; die k. sächsische, § 47—50; das hannover'sche Grundgesetz, § 34, 37, 48, 156, das Landes-Verf.Ges., § 31, 38, 170, das Verf.Ges. von 1848, § 5, 10, 105; die württembergische V.U., § 26, 92, 93; die baden'sche, § 14, 15; die kurhessische, § 113, 114, 123; die gh. hessische, § 31, 32; die braunschweigische, § 192, 193, 201; die altenburgische, § 45—47; die oldenburgische, Art. 36; die coburg-gothaische, § 21, 22, 31; die meiningische, § 105. — In auswärtigen Grundgesetzen sehe man u. a. nachstehende: die französische Verf. von 1791, Kap. 5, § 1—4, von 1795, § 202—204, von 1814, § 57, 58, 61, 62; die niederländische Verf. von 1801, § 77, von 1805, § 68, von 1806, § 65, 66, von 1815, Art. 166, 167, von 1848, Art. 149, 150; die belgische Verf., Art. 92—94, 100; die spanische Verf. von 1812, § 242—245, von 1834, Art. 63; die V.U. der Vereinigten Staaten von N.A., Art. 3, Abschn. 1. In gleicher Weise ist in fast allen Verfassungen von schweizer Kantonen Trennung der Rechtspflege von der Verwaltung und Unabhängigkeit der ersteren ausgesprochen; s. Kaiser, Schw. Staatsrecht, Bd. II, S. 318, Note 42; endlich gilt in England zwar der König als die Quelle der Gerechtigkeit, allein das Recht zu richten hat er längst und unwiederbringlich an die Gerichte abgegeben, s. Stephen, Commentaries, Bd. II, S. 526.



der Person des Fürsten bei der gewöhnlichen Rechtspflege anrathen, auch hier geltend zu machen wären, ist freilich eine andere Frage. Deren Untersuchung mag jedoch um so mehr unterbleiben, als ihre Beantwortung von keiner wesentlichen Bedeutung für den zunächst zu besprechenden Gegenstand, nämlich für die Begnadigung, ist. Die Verwaltungsrechtspflege beschäftigt sich nur mit Fragen bürgerlich-rechtlicher Art und bietet somit gar keine Veranlassung zu Begnadigungen; die bei Verwaltungsstrafen allerdings vorkommenden Begnadigungsfälle aber sind nicht nur in der Regel sachlich von ganz untergeordnetem Belange, sondern sie bieten auch gar keinen Stoff zu eigenen Grundsätzen dar, und können füglich ganz nach der Analogie der Begnadigungen bei gerichtlichen Strafen behandelt werden.

Nur von der regelmässigen durch die Gerichte geübten Rechtspflege wird demgemäss im Folgenden die Rede sein.

II.

Ein so grosses Gewicht nun aber auch auf die Unabhängigkeit der Rechtspflege gelegt wird, so besteht sie doch nicht unbedingt und lückenlos. Von der Regel pflegt nämlich, und zwar ebenfalls ganz allgemein und in denselben Grundgesetzen, wieder eine wichtige Ausnahme gemacht zu werden, indem überall dem Staatsoberhaupte das **Begnadigungsrecht** eingeräumt ist. Dieses Recht enthält aber, je nach seiner Anwendung: einen von dem Regenten ausgehenden Aufschub des wirklichen Eintrittes der rechtskräftig ausgesprochenen auch nicht zurückgenommenen Strafe[1]); ein demselben zustehendes Verbot, einen bestimmten Fall überhaupt zum Gegen-

1) Zuweilen wird das Recht des **Strafaufschubes** als ein von dem Begnadigungsrechte verschiedenes und somit selbstständiges Vorrecht des Staatsoberhauptes aufgeführt; so z. B. von **Stephen**, Commentaries on the Laws of England, Bd. IV, S. 459 fg. der Ausgabe von 1845; mit Unrecht. Entweder nämlich ist die bei dem Vollzuge einer Strafe eintretende Verzögerung ein nothwendiger und untrennbarer Theil des Begnadigungsverfahrens, indem einer Seits Zeit zur Erhebung der nothwendigen Thatsachen oder Gutachten erforderlich ist, anderer Seits eine bereits im Vollzuge begriffene Strafe entweder gar nicht oder doch nicht vollständig mehr erlassen werden kann; dann ist gar nicht besonders davon zu reden. Oder aber es wird der Aufschub als eine besondere Massregel verfügt; dann hat sie den Zweck, das Eintreten von Ereignissen abzuwarten, welche entweder dem Verurtheilten, dem Staate selbst oder Dritten zum Vortheile zu gereichen versprechen; sie enthält also einen aus Gründen der Billigkeit oder des ideellen Rechtes unternommenen Eingriff des Staatsoberhauptes in den gesetzlichen Gang der Rechtspflege, d. h. eine Begnadigung. Dass möglicherweise der Vollzug der ganzen Strafe noch nachfolgt, ändert an dem Begriffe der Begnadigung nichts, indem diess in solchem Falle eben in dem während des Aufschubes und durch denselben erreichbaren Vortheil besteht. Am wenigsten kann der Umstand, dass möglicherweise ein Strafaufschub dem Verurtheilten nicht erwünscht ist, derselbe sogar tyrannischer Weise als absichtliche Qual angeordnet werden mag, das Wesen der Massregel ändern; ganz dieselbe subjective Wirkung kann auch ein völliger oder theilweiser Nachlass der Strafe und eine Strafverwandlung haben, und doch hören diese Anordnungen desshalb nicht auf, Acten der Begnadigung und Folgen des Rechtes der Begnadigung zu sein. Sie sind ein Missbrauch desselben, und es mag sich fragen, ob Vorkehrungen gegen einen solchen zu treffen sind; allein Anderes und Weiteres folgt auch für eine bösartige Verfügung eines Aufschubes nicht.



stande richterlicher Behandlung, und noch mehr also eines Urtheils, zu machen; das Recht, eine vom Richter bereits ausgesprochene Strafe zu verändern in ein geringeres Mass oder in eine geringere Art von Uebeln; endlich die Befugniss, eine nicht nur ausgesprochene, sondern vielleicht selbst theilweise erstandene Strafe vollständig aufzuheben, selbst die rechtlichen Folgen einer Verurtheilung, welche sich nach dem Gesetze an die Thatsache des Ausspruches knüpfen sollen, zu beseitigen. Während also einer Seits dem Staatsoberhaupte versagt wird, das Recht durch eigene unmittelbare Thätigkeit zur Anwendung zu bringen, wird ihm die Macht gegeben, ein bereits zur Anwendung gekommenes Recht durch persönliches Einschreiten zu zerstören oder wenigstens zu verhindern, dass ein solches zur Anwendung komme. Der Regent darf nicht selbst ermessen, welche Strafe ein noch nicht abgeurtheilter Verbrecher verdient; allein er darf seine subjective Meinung über die Strafe zur Geltung bringen, wenn die gesetzlich verordneten Organe eine Bemessung mit Anwendung aller gesetzlichen Vorsichtsmassregeln aufgefunden haben. Es ist ihm strengstens untersagt, auch nur einen Wink zu geben, wie die Wahrheit in einer bestimmten Untersuchung wohl aufgefunden werden könnte; allein es steht bei ihm, den auf dem richtigen Wege befindlichen Richter plötzlich zu hemmen, und zwar eben, weil er auf dem Wege ist. Er darf eine Strafe nicht beschleunigen aus Nutzensgründen, wenn sie noch nicht rechtskräftig ist; aber er kann die rechtskräftige ins Unbestimmte verzögern. Diess Alles aber geschieht nicht etwa missbräuchlich, sondern es wird ausdrücklich in den Grundgesetzen gutgeheissen, ja es gilt als das schönste und edelste Recht der Krone. Kabinetsjustiz ist nahezu die grösste rechtliche und politische Sünde, deren sich ein Fürst schuldig machen kann; Kabinetsbegnadigung und -Abolition aber gilt für eine Tugend und für eine die menschlichen Eigenschaften fast überschreitende Auszeichnung.

Wenn dieses beim ersten Anblicke wunderbar erscheint, so kann es wahrlich nicht getadelt werden; und es ist nicht zu wundern, wenn es an Widerspruch gegen dieses Begnadigungsrecht keineswegs gefehlt hat. Es sind sogar, neben Anderen, keine geringeren Männer als Beccaria und Kant, Filangieri und Bentham, welche sich dagegen mit dem höchsten Eifer erklären[1]). Der Erstere findet in derselben einen unpassenden und schädlichen Tadel des Gesetzes durch das Staatsoberhaupt; der Andere bezeichnet eine Begnadigung als einen Act höchster Willkür und frecher

1) S. Beccaria, Dei delitti, Kap. 20; Kant, Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Ausg. 1797, S. 206; Filangieri, Scilaza della legislazione, Buch 3, Kap. 33: Bentham, Traité de législation, brüssler Gesammtausgabe der Werke, Bd. I, S. 185. — Noch weitere ähnlich Gesinnte sind aufgeführt bei Buma, De jure gratiae, S. 9 fg. Auch ist noch besonders zu merken: Dompierre, P. de, Examen du droit de faire grace. Laus., 1823.



Verletzung des Rechtes des Beleidigten auf Genugthuung; in wenigen Ausnahmsfällen will der übereifrige Neapolitaner die an sich verwerfliche Massregel entschuldigen; und Bentham endlich tritt ihr nach seiner Weise mit einem Dilemma entgegen, welchem zu Folge gute Gesetze vollzogen, schlechte aber verbessert werden sollen. Es stellt sich jedoch die Sache anders, wenn man ihr unbefangen näher tritt und sie vom rechten Standpunkte aus betrachtet, was denn hier eben den grossen Denkern nicht geglückt ist.

III.

Der allerdings auf den ersten Anblick grell erscheinende Widerspruch lässt sich nämlich lösen, und zwar sogar durch zweierlei Beweisführungen.

Erstens grundsätzlich und lediglich auf dem Boden der Rechtsordnung.

Der Richter hat unbezweifeltermassen die unbedingte Obliegenheit, das Gesetz so anzuwenden, wie dasselbe nach dem richtig ausgelegten Willen des Gesetzgebers lautet; und er darf von dem Inhalte desselben auch dann nicht abweichen, wenn er mit demselben subjectiv nicht einverstanden ist. Er hat nicht die Befugniss, einen andern Rechtssatz anzuwenden, sei es dass er die einschlagende Vorschrift unbillig findet, sei es dass er sie mit den Forderungen der natürlichen Gerechtigkeit nicht zu vereinigen vermag [1]). Nur so weit das Gesetz selbst durch die Aufstellung eines weiteren Strafrahmens ihn ermächtigt, den subjectiven Verschiedenheiten der einzelnen Fälle Rechnung zu tragen, hat er einen freien Spielraum, allein ein noch weiter gehendes eigenes Ermessen, ein völliges Verlassen des Gesetzes findet nicht statt [2]). Diese starre Strenge ist aber aus zwei gleich gewichtigen

1) Nicht im Widerspruche mit dieser Forderung auf unbedingte Befolgung des Gesetzes von Seiten des Richters ist der oben, Bd. I, ausgeführte Satz, dass ein dem Inhalte nach verfassungswidriges Gesetz keine Gültigkeit habe, somit auch vom Richter nicht angewendet werden dürfe. Ein solches Gesetz besteht gar nicht zu Recht, da es einem höheren positiven Gesetze widerspricht, zu dessen Abänderung es nicht befugt war. Es ist somit als gar nicht vorhanden zu betrachten.

2) Es ist Sache der Strafrechts-Politik, sich in Beziehung auf jede einzelne Art von Verbrechen zu entscheiden über die Weite des dem Richter zur Anwendung zuzutheilenden Strafrahmens. Allgemeine Grundsätze sind hier nicht aufzustellen, da die Gründe für ein geringeres oder höheres Strafmass, nämlich der grössere oder kleinere durch den Verbrecher angerichtete Schaden, die mehr oder weniger starke Versuchung, der stärkere oder schwächere Wille zur Begehung der verbotenen Handlung, keineswegs die gleichen sind bei allen möglichen Arten von Rechtswidrigkeiten. Im Allgemeinen ist kaum für eine grosse Ausdehnung der in das subjective richterliche Ermessen zu stellenden Strafrahmen zu sprechen, und wenn dieselbe allerdings von der Wissenschaft vielfach gefordert worden ist, (siehe z. B. Mittermaier, St.Arch. f. C.R., 1835, S. 546, und 1852, S. 178 fg.; Neuester Zustand des St.A.'s S. 80 fg.; Plochmann, Das Begnadigungsrecht, S. 50 fg.;) so hängt diess mit der gegen die frühere allzu grosse Härte der Gesetzgebungen eingetretenen allgemeinen Reaction zusammen, welche denn ihrer Seits wieder zu weit ging und dem Gefühle eine zu grosse Berechtigung einräumte gegenüber von der, freilich oft schmerzlichen, Nothwendigkeit einer kräftigen Vertheidigung der allgemeinen Rechtsordnung. Milderungen und Begnadigungen sind unerlässlich; allein es ist nicht Sache des Richters, sie auszusprechen, und desshalb darf ihm auch kein Recht dazu in der Form allzu weiter Strafrahmen und allgemeiner

Gründen unerlässlich. Einmal, weil die Bürger nach dem Ausspruche des Gesetzes zu leben verpflichtet sind, sie somit auch eine gleiche Anwendung desselben vom Staate auf ihre Person und Verhältnisse fordern können; und wenn dieses etwa auch in Strafsachen nicht immer verlangt werden sollte, am wenigsten von Seiten des zu Bestrafenden, so tritt es um so mehr in allen bürgerlichen Rechtsfragen ein, wo der durch den Ausspruch des Gesetzes Gewinnende die wirkliche Zuscheidung seines ganzen Rechtes verlangt. Zweitens aber, weil eine dem Richter gestattete Abweichung vom Gesetze aus angeblichen Gründen der Billigkeit oder eines ideellen Rechtes jeder Willkür Thür und Thor öffnen, die Einhaltung der Rechtsordnung vollkommen preisgeben würde. Eine solche, nur dem eigenen Urtheile des einzelnen Richters folgende Rechtsprechung würde nicht nur in bürgerlichen Streitfragen jede Sicherheit der Verhältnisse stören, sondern auch in Strafsachen folgerichtig zu einer beliebigen Erhöhung der vom Gesetze verkündeten Strafen führen. Nach Billigkeit und subjectiver Auffassung zu handeln, ist Sache des Einzelnen, und gehört in das Gebiet der Moral; der Staat aber hat das Recht, seine feste und objective Richtschnur aufrecht zu erhalten, folglich das Gesetz, wie es besteht, durch seine Organe zur Anwendung zu bringen [1]).

In dieser unerbittlichen und unvermeidlichen Anwendung des Gesetzes liegt nun aber die Quelle grosser Unvollkommenheit. Das Gesetz spricht nur einen allgemeinen Satz aus, welcher hervorgegangen ist aus einem bestimmten Gedanken des Gesetzgebers; dieser aber ist wieder veranlasst durch eine bestimmte Voraussetzung von Thatsachen. Nun kann es sich aber gar wohl begeben, dass die zur Aburtheilung vorliegende wirkliche Thatsache nicht in allen ihren Bestandtheilen dieselbe ist, welche der Gesetzgeber bei der Fassung seines Gedankens voraussetzte. Es ist namentlich

---

Milderungsgründe eingeräumt werden. Nicht bloss eine harte und grausame Strafrechtspflege ist ein Fehler und ein Unrecht, sondern auch eine schlaffe und schwankende, und diess noch besonders, weil jene am Ende nur mehr oder weniger Schuldige trifft, diese aber die grosse Menge der rechtlichen Bürger in Gefahr bringt und den letzten Grundstein des ganzen Staatslebens lockert.

1) Es gibt allerdings Einrichtungen der Rechtspflege, nach welchen eigene Gerichte der Billigkeit neben denen des strengen Rechtes bestehen, so die Gerichtsbarkeit des römischen Prätors und die des Kanzlers von England. Es können jedoch dieselben nicht als aussergültig anerkannt werden. Sie dienen bekanntlich dazu, theils in solchen Fällen Recht zu sprechen, in welchen das geschriebene Gesetz des Staates schweigt, theils Hülfe zu gewähren, wo allzu enge und in ihrer Starrheit unanwendbare Formen im Gesetze vorgeschrieben sind. Es ist also eine Auskunft um eine ungenügende, veraltete oder sonst unbrauchbare Gesetzgebung zu umgehen und zu verbessern. Es soll nun nicht bestritten werden, dass ein Auskunftsmittel nothwendig ist, wenn man das Gesetz nicht verbessern will; allein darin liegt eben der Fehler, dass man dieses Letztere nicht thut. Es ist nicht zu hart geurtheilt, wenn man es für einen Verstoss gegen den gesunden Menschenverstand erklärt, anerkannt unbrauchbare Gesetze aufrecht zu erhalten und eigene Gerichte damit zu beauftragen, daneben aber andere Gerichte einzuführen, welche berechtigt sind, diese Gesetze nicht zu beachten. Der Staat kann und soll nur Ein Recht haben, und also auch nur Ein Recht sprechen lassen.

möglich, dass die rechtswidrige Absicht in der Wirklichkeit nicht in demselben Grade vorhanden ist, als sie bei der Feststellung des Strafmasses angenommen wurde; oder es mögen leichtere, aber doch immer beachtbare Verschiedenheiten der Verhältnisse nicht berücksichtigt, sondern dieselben sämmtlich unter Einen Begriff zusammengefasst und mit denselben rechtlichen Folgen belegt worden sein. Dann passt natürlich der vom Gesetze ausgesprochene allgemeine Satz nicht vollständig auf den concreten Fall, während doch ein anderer allgemeiner Satz nicht vorhanden ist, welcher dem thatsächlich vorhandenen Verhältnisse genauer entspräche. So ist denn der Richter genöthigt, einen Ausspruch des Gesetzgebers anzuwenden, welchen dieser selbst ohne allen Zweifel anders gefasst haben würde, wenn er auf die Möglichkeit auch anderer Voraussetzungen aufmerksam gewesen wäre. Hierdurch entsteht aber ein Zwiespalt zwischen dem formalen Rechte und der Idee der Gerechtigkeit, (gewöhnlich, aber unrichtig, ausgedrückt, Zwiespalt zwischen Billigkeit und Recht.) Dem Bürger geschieht zwar kein Unrecht, da er strenge nach dem Gesetze behandelt wird; allein das Gesetz ist nicht so, wie es sein sollte, und wie es auch bei schärferem Nachdenken oder grösserer Voraussicht des Gesetzgebers hätte sein können. Offenbar kann sich nun das natürliche Rechtsgefühl mit einer solchen Ordnung der Dinge nicht zufrieden geben. Eine falsche Behandlung der menschlichen Verhältnisse wegen eines vom Gesetzgeber gemachten Fehlers erscheint ihm unzulässig, und es kann nicht einräumen, dass der Bürger für das Gesetz und nicht das Gesetz für den Bürger sei.

In dieser Noth kann denn eine Anrufung der Gesetzgebung um Verbesserung der anzuwendenden Normen theils gar nicht, theils wenigstens nicht sogleich und für die bereits zur Entscheidung gediehenen Fälle helfen. Eine Verbesserung der bestehenden Gesetze würde nämlich höchstens die bereits fühlbar gewordenen Unvollkommenheiten für künftig beseitigen; allein es wäre eine vergebliche Hoffnung, wenn man sich schmeichelte, damit für immer das Bedürfniss befriedigt zu haben. Allmälig werden sich neue Incongruenzen der Thatsachen und der Gesetze ergeben, und man müsste somit immer aufs Neue an der Gesetzgebung ändern und zusetzen, was weder zu erwarten und durchzuführen wäre, noch selbst, wenn es geschähe, der Handbarkeit und sicheren Anwendung des Rechtes zum Nutzen gereichte. Jeden Falles aber wäre mit einer erst später eintretenden Gesetzesänderung den itzt bereits unter dem bestehenden Rechte Leidenden nicht gedient [1]). —

1) Diese einfachen Erwägungen widerlegen denn namentlich auch die heftigen Angriffe Bentham's auf das Begnadigungsrecht, (s. Principes de législation, brüssl. Gesammtausg., Bd. I, S. 185,) welches er durch eine Verbesserung der Gesetze überflüssig machen zu können glaubt. Mit der Alternative: entweder ist die Strafe nöthig, dann soll sie nicht erlassen werden; oder sie ist nicht nöthig, dann muss man sie auch nicht aussprechen, kommt man nicht durch. Eine Strafe kann im concreten Falle nöthig, und doch sittlich unzulässig sein ferner ein Gesetz im Ganzen gut, in bestimmtem Verhältnisse aber unzureichend.



Es bleibt daher nichts übrig, als sich an die Staatsgewalt um Hülfe zu wenden und von ihr zu verlangen, dass sie im einzelnen bereits vorliegenden Falle durch Abänderung des streng gesetzlichen Richterspruches eine Ausgleichung zwischen dem positiven Rechte und den Forderungen der Gerechtigkeit eintreten lasse. Solches ist denn unzweifelhaft eine Verletzung der allgemeinen Rechtsordnung; allein es ist eine Verletzung zu Gunsten der Sache gegenüber von einer schlechten Form. Das Fernehalten des Inhabers der Staatsgewalt von der Führung und Entscheidung der einzelnen Rechtssachen ist zum Grundsatze erhoben aus zwar überwiegenden aber immer doch nur aus Gründen der Zweckmässigkeit, in Folge einer allgemeinen Voraussetzung; wenn denn nun aber in einem bestimmten einzelnen Falle nachgewiesen werden kann, dass die Regel nicht nur nicht zum Guten führt, sondern im Gegentheile ihre Einhaltung eine materielle Ungerechtigkeit zur Folge hätte, so ist es nicht nur ebenfalls zweckmässig, eine Ausnahme zu machen, sondern es wird dieselbe sogar durch eine höhere Pflicht gebieterisch verlangt [1]).

Mit Unrecht würde man aber diesen Betrachtungen entgegenzusetzen versuchen, dass man auf solche Weise auch die Erhöhung einer vom Richter auf den Grund eines im concreten Falle unpassenden Gesetzes ausgesprochenen Strafe rechtfertigen könnte, was denn, da eine solche Handlung des Staatsoberhauptes nach allgemeiner Meinung völlig unzulässig sei, die Unrichtigkeit des Ausgangssatzes beweise. Zwischen Straferlass und Strafschärfung gegen den Buchstaben des Gesetzes findet ein wesentlicher Unterschied statt, welcher einen Schluss von dem einen auf das andere verbietet. Allerdings verstösst ein zu niederer Strafansatz ebenfalls gegen die Idee der Gerechtigkeit; allein daraus folgt noch nicht, dass nun das Staatsoberhaupt seinen subjectiven Willen anstatt des fehlerhaft milden Gesetzes geltend machen darf. Ist es doch ein unbestrittener und unbestreitbarer Grundsatz, dass der Bürger keine Strafe erleiden kann, welche ihm nicht dem Grundsatze nach und in ihrer höchst möglichen Ausdehnung angedroht war. Gegen diesen Grundsatz würde nun eine Straferhöhung

---

1) Nicht recht verständlich ist, was Held, System des Verfass.Rechtes, Bd. I, S. 270, darunter versteht und was er damit bezweckt, wenn er eine Begnadigung als ein Gesetz für einen bestimmten Fall, welches aber nicht im engeren Sinne des constitutionellen Staatsrechtes genommen werden dürfe, erklärt. Einmal fragt sich, ob es in einem constitutionellen Staate überhaupt andere Gesetze gibt und geben kann, als wie sie überhaupt nach dessen Grundsätzen entstehen und bestehen. Zweitens aber erscheint es überhaupt unrichtig, eine einzelne Anordnung des Staatsoberhauptes in einem concreten Falle, welche die Vollziehung beziehungsweise Nichtvollziehung eines andern einzelnen Actes der Staatsgewalt, nämlich eines richterlichen Urtheiles, betrifft, ein Gesetz zu nennen. Offenbar müsste, wenn dieser Begriff anwendbar wäre in der vorliegenden Anwendung, jede Regentenhandlung, jeder Befehl ein Gesetz genannt werden. Damit wäre aber nichts erreicht, als eine Verwirrung in feststehenden constitutionellen Anschauungen und in einem bestimmten Sprachgebrauche, welcher eine grosse practische und wissenschaftliche Bedeutung hat.

verstossen; und desshalb ist sie rechtlich unmöglich. Hier kann nur eine Verschärfung des Gesetzes selbst helfen. Bei einer Strafmilderung oder völligen Erlassung dagegen wird kein vom Gesetze ausgeschlossenes und nicht angedrohtes Uebel zugefügt, sondern nur ein in Aussicht gestelltes aus höheren sittlichen und politischen Gründen nicht wirklich angewendet. Dass ein Recht hierzu nicht auch eine Befugniss zu einer Ueberschreitung in sich begreift, mit andern Worten, dass man nicht auch das Mehr kann, wenn man das Wenigere darf, liegt aber auf flacher Hand [1]).

Nicht nur vereinbar mit dem Vorstehenden, sondern sogar recht eigentlich im Gedanken selbst begründet ist jedoch eine Beschränkung des staatshoheitlichen Eingriffes auf wirkliche Nothfälle. Es muss also nach Mitteln zur Abwendung von missbräuchlicher Ausdehnung und zur Verhinderung von Willkür gesucht werden. Solche Mittel bieten sich aber sogar in doppelter Weise dar. Zunächst können sie bestehen in Einrichtungen, welche möglichste Gewähr dafür leisten, dass jeder einzelne Fall, in welchem ein unmittelbares Dazwischentreten der Staatsgewalt erfolgen soll, genauestens untersucht wird, ehe ein Ausspruch erfolgt, und dass die Einschreitung in der That nur im Interesse und im Sinne der Gerechtigkeit erfolgt. Sodann und hauptsächlich aber kann die Gefahr dadurch beseitigt werden, dass dem Staatsoberhaupte im Wesentlichen nur ein Recht der Urtheilsabänderung und Urtheilsverhinderung in Strafsachen eingeräumt wird. Unzweifelhaft kann auch in bürgerlichen Rechtsstreiten ein Widerspruch zwischen dem formalen Rechte des Gesetzes und der Idee der Gerechtigkeit stattfinden, wo denn die eine Partei durch den Ausspruch des Staates mehr, die andere Partei dagegen weniger erhält, als ihr gebührt. Es mag selbst der Fall ein so greller sein, dass er das natürliche Rechtsgefühl geradezu empört.

1) Wenn Köstlin, Lehrb. des d. Strafrechts, Bd. I, S. 640, in der hier vertretenen Verwerfung des Verschärfungsrechtes nur eine Umgehung der Schwierigkeit erkennen will, während doch die Wissenschaft sie zu lösen habe, so ist der Sinn einer solchen Einwendung nicht recht ersichtlich. Der letzte Grund des Strafrechtes mag allerdings nicht in der Androhung zu suchen sein; allein davon ist itzt nicht die Rede. Hier fragt es sich nur, ob ein vom Gesetze gar nicht auf ein Verbrechen gesetztes und den Unterthanen also gar nicht bekannt gegebenes Uebel nach subjectiver Ueberzeugung des Staatsoberhauptes zugefügt werden dürfe? Diess wird nun geläugnet, und zwar schon ganz zunächst aus dem Grunde des Mangels an Publication. Warum dieser Grund nun nicht ausreichen und warum er die Frage eludiren sollte, ist nicht zu begreifen. Jeden Falles ist so viel gewiss, dass er schlagender und unangreifbarer ist, als der von Köstlin selbst (S. 634) geltend gemachte. Er verwirft nämlich eine Straferhöhung desshalb, weil sie ein unzulässiger Eingriff in die Gesetzgebung wäre. Ein Eingriff in die Gesetzgebung fände nur statt, wenn das Staatsoberhaupt seinen persönlichen Willen mit Verletzung der verfassungsmässigen Formen als eine bleibende und allgemeine Norm aufstellen würde. Davon ist aber gar nicht die Rede, sondern nur von einer einzelnen ungesetzlichen Handlung, welche doch niemals als eine Verletzung der gesetzgebenden Gewalt bezeichnet werden kann. Diese Begriffsverwechslung kommt wiederholt bei dem sonst so scharfen Denker vor, welcher in der ganzen Frage durch seine, eine staatsrechtliche Prüfung gar nicht aushaltende, Idee einer ausgleichenden obersten Centralgewalt irre geführt wird. — Im Uebrigen s. bei ihm a. a. O. eine reiche Literatur über diese Frage.



Dennoch wäre hier ein begnadigender Eingriff der Staatsgewalt nicht möglich ohne überwiegende Nachtheile. Zwar bestehen diese nicht sowohl darin, dass bei einer Abänderung eines bürgerlich rechtlichen Urtheiles dem Einen nur dadurch geholfen werden kann, dass ihm etwas zugetheilt wird, was der Andere bereits durch einen rechtsgültigen Ausspruch des Gerichtes erhalten hatte; verlangt doch eben die wahre Gerechtigkeit, dass dieser Zuspruch nicht eher erfolgen soll. Auch mag zugegeben werden, dass das Eingreifen der Staatsgewalt möglicherweise nicht in der Umänderung eines bereits gefällten Urtheiles, sondern in der Verhinderung des Ausspruches eines solchen bestehen könnte, hiergegen aber wenigstens die gebrauchte Beweisführung keine Anwendung findet. Allein einer Begnadigung in Civilsachen steht unter allen Umständen das im Wege, dass das vom Richter zur Anwendung gebrachte Gesetz nicht etwa bloss in dem Falle des einzelnen Prozesses die Richtschnur zwischen den hier in Streit Gerathenen sein soll, sondern dass es überhaupt, als allgemein zu befolgende Rechtsregel vom Staate verkündet, die Verhältnisse der Bürger, auch wo diese in keinerlei Streit gekommen sind, in einer unberechenbaren Anzahl von Fällen geordnet hat und noch ordnet. Alle diese Fälle würden nun durch einen einzigen Begnadigungsact in Ungewissheit, und gewiss auch sehr viele derselben in Bewegung gebracht. Eine grössere oder geringere Menge von Rechtszuständen, welche bisher ganz unbeanstandet und, weil das Gesetz es eben so verlangt, ruhig bestanden hatten, wäre mit Einem Male erschüttert, und der Eine ausserordentliche Staatsausspruch könnte eine grosse Menge von Prozessen hervorrufen und links und rechts gesichert gewesene Verhältnisse umstossen. Die dem Einen gewährte Hülfe könnte somit zum allgemeinen Verderben werden. Dem ist nicht so bei Strafsachen. Nicht nur ist auch nur von einer scheinbaren Benachtheiligung eines Dritten durch eine Zurückführung einer ausgesprochenen Strafe auf ein innerlich gerechtes Mass keine Rede; sondern es wird dadurch auch dem allgemeinen Rechtszustande keine Beeinträchtigung zugefügt. Wenn auch alle Diejenigen, welche sich durch die gesetzlich ausgesprochene Strafdrohung von der Begehung einer verbrecherischen Handlung hatten abhalten lassen, die ihnen im Falle einer Uebertretung bevorstehende Strafe höher annahmen, als sie nach Ausweis der jetzt erfolgten Begnadigung in der That wohl ausgefallen wäre, so ist ihnen durch diese irrthümliche Voraussetzung in keiner Weise ein Schaden zugefügt worden; es kann ihnen vielmehr verständigerweise nur lieb sein, dass sie, gleichgültig jetzt aus welchem Grunde, eine verbotene Handlung nicht begangen und die unter allen Umständen nachtheiligen Folgen derselben nicht auf sich geladen haben. Dass aber auch der Staat selbst keinen Schaden erlitten hat durch eine solche Unterlassung, versteht sich ohnedem von selbst. Auch muss dabei noch ins Auge gefasst werden, dass die

Begnadigungen in Strafsachen nicht sowohl desshalb stattzufinden pflegen, weil das Gesetz ein unter allen Umständen zu hartes ist, sondern vielmehr aus dem Grunde, weil in dem einzelnen Falle den allgemeinen gesetzlichen Gründen der subjectiven Zurechnung und Strafbarkeit anderweitige besondere Verhältnisse gegenüberstehen, auf welche zwar der Richter keine Rücksicht nehmen kann, weil sie der Gesetzgeber unberücksichtigt gelassen hat, die aber doch für eine mildere sittliche Beurtheilung der Schuld schwer ins Gewicht fallen. Da nun diese persönlichen Verhältnisse niemals vollkommen dieselben in mehreren Fällen sind, so können überhaupt Andere aus einer Begnadigung in Strafsachen gar keinen unmittelbaren Schluss auf sich selbst und auf das, was sie zu erwarten hätten, machen. Diess gilt denn namentlich auch von den bereits Bestraften, auf welche in Abwesenheit von Milderungsgründen die volle Strenge des Gesetzes Anwendung gefunden hat.

Zweitens lässt sich ein Begnadigungsrecht des Staatsoberhauptes aus Zweckmässigkeitsgründen vertheidigen. — Wie hoch man immer die Rechtsordnung und ihre Festhaltung stellen mag, so ist dieselbe doch immer kein Zweck sondern nur ein Mittel zur Erreichung der menschlichen Lebenszwecke. Es findet daher auch bei Beurtheilung ihrer Einrichtungen und Leistungen nicht bloss die Idee der Gerechtigkeit, sondern auch die Erwägung der Nützlichkeit eine erlaubte Anwendung. Mit andern Worten, wenn ein Theil der Rechtsordnung zwar vielleicht vom Standpunkte der aufgestellten Grundsätze und in Beziehung auf ihre logische Folgerichtigkeit keinerlei Angriffen blossgestellt ist, sie sich aber in ihren Wirkungen auffallend schädlich erweist, so darf sie so weit abgeändert werden, als die Beseitigung dieser Nachtheile erfordert. Und ebenso kann ein Satz des positiven Rechtes unbeachtet bleiben, wenn durch Unterlassung seiner Geltendmachung ein grosser positiver Vortheil zu erreichen steht, das heisst zahlreiche oder wichtige Lebenszwecke gefördert werden. Von selbst versteht sich freilich dabei, dass der unberechenbare Nutzen, welchen eine Sicherheit der Rechtsordnung gewährt, hierbei in seiner ganzen Bedeutung in Berechnung genommen werden muss. Nicht nur dürfen also die Ausnahmen von der Regel nicht in so grosser Zahl vorkommen, dass darunter das allgemeine Bewusstsein des Rechtes und die Zuversicht auf seine Handhabung Noth leiden müsste; sondern es muss auch bei jedem einzelnen Ausnahmefalle wohl überlegt werden, ob der durch die Nichtvollziehung zu gewinnende Nutzen mit der specifischen Bedeutung der Unantastbarkeit des fraglichen Satzes in richtigem Verhältnisse steht. Es soll also in keiner Weise einem leichtsinnigen und willkürlichen Gebahren mit der Rechtsordnung das Wort gesprochen, sondern nur darauf hingewiesen werden, dass der so oft gehörte Spruch: fiat justitia, pereat mundus, in der Allgemeinheit des Wortlautes aufgefasst, nicht nur nicht wahr ist, sondern gar keinen Sinn hat.

Es lässt sich nun aber unschwer eine Reihe von Verhältnissen und einzelnen Fällen aufzählen, in welchen eine starre Festhaltung der Rechtsordnung überwiegende Nachtheile in Aussicht stellt.

a) Nicht ganz selten begibt es sich, dass die Beweggründe zur Begehung einer mit Strafe bedrohten Handlung in einem sittlichen Gefühle wurzelten, also weder frevelhafte Lust an der Rechtsstörung, noch ein Vorwiegen verwerflicher Selbstsucht den Bruch des Rechtsgesetzes veranlasste, sondern im Gegentheile ein überwältigendes (allerdings vielleicht unrichtiges) Pflichtgefühl. Es kann also anstatt einfacher verbrecherischer Gesinnung eine Collision von Pflichten oder mindestens ein Missverständniss von Pflicht vorliegen. In einem solchen Falle erweckt der Vollzug der vollen Strafe, vielleicht einer Strafe überhaupt, bei allen von dem Sachverhalte Unterrichteten statt Befriedigung des Rechtsgefühles Mitleiden mit dem Gestraften, vielleicht selbst Hass gegen den Staat [1]).

b) Eine unbeugsame Weitervollstreckung von Strafen, welche wegen Bruches der staatlichen Ordnung erkannt wurden, kann möglicherweise eine Aussöhnung unter Parteien, eine Wiederannäherung der Besiegten unter die Regierung verhindern. Nicht etwa, dass die formale Gerechtigkeit der Urtheile in Zweifel gestellt würde; allein weil die Fortdauer der Strafübel eine nachhaltige Erbitterung von Seiten der Regierung und ein Misstrauen derselben gegen die angeblich wieder gebesserte Stimmung zu verrathen scheint. Wenn nun etwa auch, sei es in Folge gewonnener Einsicht in das ursprüngliche Unrecht, sei es aus Ueberzeugung von der Hoffnungslosigkeit der versuchten Auflehnung, an sich eine Neigung zur Unterwerfung unter die gesetzliche Gewalt vorhanden wäre, so würde diese immer wieder geschwächt durch fortwährende Theilnahme an dem Schicksale der leidenden Genossen und durch die immer neu aufgezwungene Erinnerung an die frühere Gesinnung und Handlungsweise [2]).

---

1) Eine solche Pflichtencollision kann nicht nur bei einzelnen, sondern selbst bei zahlreichen Betheiligten eintreten. Ersteres ist der Fall, wenn z. B. aus Verwandtenliebe, aus Mitleid, aus Ehrgefühl ein Strafgesetz übertreten wird mit vollem Bewusstsein des Verbotes und seiner Folgen. Bei Vielen zugleich aber kommt eine Nichtbeachtung des Gesetzes wohl vor bei politischen Bewegungen, bei Unternehmungen gegen eine auswärtige Macht, in religiösen Angelegenheiten. Mit einer Anerkennung eines solchen Zwiespaltes des Pflichtgefühles ist natürlich die schlaffe und verkehrte Betrachtung aller politischen Vergehen als blosser Thatsachen oder gar Berechtigungen nicht zu verwechseln. Nichts ist leichter möglich, als dass bei einem Staatsverbrechen einfach und ungemischt verbrecherische Gesinnungen vorliegen. Auch die Abwesenheit einer persönlichen Eigensucht bei einer Handlung dieser Art ist noch keineswegs ein Beweis von einer wirklichen Pflichtencollision oder auch nur von der fälschlichen Annahme einer solchen. Es soll also keiner grundsätzlichen Nichtbestrafung aller politischen Vergehen das Wort geredet werden, sondern nur einer Begnadigung da, wo die Handlung sittlich wirklich entschuldigbar ist, wo nicht mehr.

2) Die hier geltend gemachten Erwägungen, etwa verbunden mit den unter a) angeführten, sind es gewöhnlich, welche zur Erlassung von Amnestieen bewegen. Es ist somit eine ganz falsche Darstellung, wenn Vollgraff, Vermischte Abhandlungen, Bd. II, S. 21 fg., diese letztere Art der Begnadigung immer als einen Beweis von trauriger Schwäche



c) Wenn auch selten so doch zuweilen mag der Fall sein, dass die Untersuchung und öffentliche Verhandlung einer Strafsache ein für die öffentlichen Sitten oder für die Ehre zahlreicher Familien höchst schädliches allgemeines Aufsehen erregen würde, ohne dass die Vollziehung der Gesetze einen entsprechenden grossen Nutzen herbeiführen könnte; so z. B. ein Verfahren wegen Kuppelei, oder wegen Kindesabtreibung. Ohne Zweifel ist, wenn ein solches Verbrechen gewerbmässig betrieben wurde, und es somit zahlreiche Fälle umfasst, der dadurch kundgegebene Stand der Sittlichkeit ein sehr beklagenswerther, und es mögen die unmittelbar in die Sache Verwickelten eine Schonung keineswegs verdienen; allein einer Seits wird die durch ein gerichtliches Verfahren unvermeidlich veranlasste allgemeine Bekanntmachung und Besprechung einer tiefen Unsittlichkeit den allgemeinen Zustand der Moralität nicht nur nicht verbessern, sondern im Gegentheile noch weiter verderben, Viele mit Dingen vertraut machen, von welchen sie bisher keine Ahnung gehabt hatten, anderer Seits werden nothwendigerweise bei solchen Vergehen nicht bloss die Fehlenden selbst, sondern fast in demselben Grade zahlreiche Verwandte und Freunde, welche vollkommen unschuldig sein können, mit Schmach bedeckt. Es kann ein amtliches Vorgehen in einer solchen Sache auf Generationen hinaus Nachtheile bereiten. Im Vergleiche mit solchen weit verbreiteten Uebeln kommt die Genugthuung, gegen einen oder einige Hauptschuldige die wohlverdiente Strafe erkannt zu sehen, nicht in Betracht, und es kann eine Unterdrückung des ganzen Skandales von vorn herein, falls eine solche möglich ist, vielleicht eine Massregel nicht nur der Billigkeit gegen die unschuldig Mitleidenden, sondern selbst allgemeiner Zweckmässigkeit sein.

d) Bei Friedenschlüssen wird sehr häufig die Bestimmung verabredet, dass gegenseitig solchen Unterthanen, welche durch Verbindungen mit dem Feinde straffällig geworden seien, vollkommene Amnestie zu bewilligen sei. Landesverrath verdient sicherlich an und für sich keine Gnade; allein wenn die Bewilligung einer Straflosigkeit die Abschliessung eines segenvollen Friedens beschleunigt und erleichtert, so wäre doch wohl eine unerbittliche Durchführung der Strafgesetze sehr theuer erkauft, und es wird besser der öffentlichen Verachtung als dem Richteramte die Zuerkennung der verdienten Uebel überlassen. Demgemäss muss denn aber auch der Regierung das

---

und Feigheit der Regierungen darstellt, jeden Falles in ihnen nur ein Nothmittel in grossen Nöthen erblicken will. Dass solche elende Beweggründe bei Amnestieen, wie überhaupt bei jeder Art von Begnadigung, auch wohl vorkommen, soll nicht geläugnet werden; und dass in solchem Falle die Massregel den schärfsten Tadel verdient, versteht sich von selbst: allein nichts ist unrichtiger als anzunehmen, dass dem immer so sei. Eine Amnestie kann im Gegentheile gar wohl ein Zeichen vollkommener Siegessicherheit sein. Eben, weil man den Feind gar nicht mehr zu fürchten braucht, bietet man ihm Straflosigkeit an unter der Bedingung vollständiger Unterwürfigkeit. War es etwa Schwäche und Furcht, welche den Ersten Consul veranlasste, den Emigrirten Amnestie angedeihen zu lassen?



Recht zustehen, erforderlichen Falles eine solche allgemeine Begnadigung zu bewilligen.

e) Es ist eine ganze Reihe von Fällen denkbar, in welchen die alsbaldige Vollziehung einer Strafe entweder dem Staate und allgemeinen Interesse bedeutenden positiven Schaden verursachen oder sie wenigstens um die Erreichung eines Gewinnes bringen würde, oder aber für den zu Bestrafenden eine besondere Härte enthalten würde, deren Zufügung nicht in der Absicht des Gesetzgebers läge und vielleicht in keinem Verhältnisse zu der zu sühnenden Schuld stünde. So z. B. wenn zu besorgen stünde, dass eine im Augenblicke sehr aufgeregte Stimmung der Bevölkerung durch die Kunde von der Strafvollziehung oder gar durch deren Anblick bis zu einem gewaltsamen Ausbruche gesteigert würde, sei es gegen die öffentlichen Behörden, sei es gegen den Verurtheilten selbst. Oder wenn erwartet werden müsste, dass die Verhältnisse zu einem fremden Staate durch eine eben itzt, wenn auch an sich mit allem Rechte, vollzogene Strafe gegen eine Person, deren er sich mit besonderem Eifer annimmt, empfindlich gestört werden könnten. Ferner, wenn Grund wäre anzunehmen, dass der Verurtheilte bei längerem Verharren in seinem itzigen Zustande geneigt sein könnte, wichtige Entdeckungen zu machen, sei es nun über noch unentdeckte Mitschuldige, sei es über ihm bekannte Anschläge zu künftigen Rechtsverletzungen und Gefahren, von diesen Mittheilungen aber abgehalten werden würde durch den Vollzug der Strafe. Sodann, wenn die Gestattung einer Frist den Verurtheilten in den Stand setzen würde, ein für ihn selbst und vielleicht für Dritte ganz Unschuldige ungewöhnlich wichtiges Geschäft zu Stande zu bringen, eine bedeutende allgemein nützliche Arbeit zu vollenden. Und dergleichen mehr. Hier wäre offenbar die starre Einhaltung der von dem Gesetze bestimmten Vollziehungsfrist unverständig und vielleicht barbarisch; da aber den untergeordneten Behörden eine Abweichung nicht zustünde, so könnte nur durch eine Begnadigungsmassregel des Staatsoberhauptes geholfen werden. — In der Regel werden sich allerdings solche Fälle hauptsächlich bei der Vollziehung von Todesstrafen begeben; doch ist dem keineswegs ausschliesslich so. Auch bei anderen Strafen kann Aufregung, Unterbrechung und Verhinderung wichtiger Absichten, Verstockung eintreten; die Beschränkung des Aufschubsrechtes auf Hinrichtungen wäre somit zu enge. Inwieferne durch eine Hinausschiebung des Vollzuges die spätere wirkliche Anordnung desselben erschwert, vielleicht zu einer moralischen Unmöglichkeit werden könnte, ist allerdings eine weitere Frage, welche theils vor der Gewährung wohl zu überlegen, theils in menschlich billiger Weise zu lösen wäre. Das Staatsoberhaupt darf natürlich nicht etwa einen Gewinn machen um den Preis eines gerechten allgemeinen Tadels, und es ist verkehrt, die Mög-

lichkeit einer Billigkeit zu erkaufen durch die Gewissheit einer anderweitigen, vielleicht weit grösseren Härte.

f) Wenn keine Möglichkeit einer Begnadigung wäre, so stünde zu befürchten, dass die Richter durch Mitleiden oder durch Berücksichtigung des ideellen Rechtes sich bewegen lassen könnten, von dem Buchstaben des positiven Rechtes abzuweichen, um entweder eine gelindere als die gesetzliche Strafe zuzuerkennen oder gar, falls solches ohne allzu offenbare Verletzung der Normen nicht geschehen könnte, ganz frei zu sprechen. Namentlich bei Geschworenen wäre dieses mit Bestimmtheit und vielleicht in sehr ausgedehntem Grade zu erwarten. Es bedarf nun aber keiner Ausführung, welche Verwirrung diess in der Strafrechtspflege veranlassen, welchen schädlichen Einfluss auf das ganze sittliche und rechtliche Bewusstsein des ganzen Volkes es haben, in welche falsche Stellung es die Staatsgewalt im Ganzen und die Staatsanwaltschaft ins Besondere bringen würde bei der Verfolgung strafwürdiger Handlungen. Eine strenge und sichere Handhabung der Gesetze durch die Gerichte muss durchaus die Regel und das bei Begehung eines Verbrechens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu Erwartende sein; treten Milderungsgründe ein, so hat deren Würdigung an höherer Stelle zu geschehen und ist das Verdienst einer Gewährung von dieser zu erwerben.

g) Sowohl einzelne Verbrechen als auch ganze Complexe von gesetzwidrigen Handlungen können so verzweigt oder so verwickelt und geheimgehalten sein, dass eine ausreichende Untersuchung und Beweisführung nicht nur sehr weit aussehend, sondern auch sehr zweifelhaft ist, und nur durch Mithülfe Eingeweihter das Ziel sicher erreicht werden kann. So z. B. bei Räuberbanden, weit verbreiteten Diebs- und Diebshehlergenossenschaften, Schmuggelverabredungen. Hier kann durch Angebot von Straflosigkeit ein Mitschuldiger zu Angaben veranlasst, damit aber theils ein grosses Uebel in der Wurzel angegriffen, theils dem Staate ein grosser Aufwand von Geld, Kraft und vielleicht selbst Menschenleben erspart werden. Unläugbar hat das Mittel auch seine üblen Seiten, nämlich den Anblick unbestrafter und vielleicht schamloser Verbrecher, und die Begünstigung von Verrath, wenn gleich nur gegen Unrecht und gegen Missethäter; desshalb darf es jeden Falles nur in äusserster Noth ergriffen werden, und muss die Begnadigung so viel als möglich der öffentlichen Kenntniss und dem allgemeinen Anblicke entzogen werden [1]).

1) Dass der eben so verkehrten als niederträchtigen Handlungsweise gewisser italiänischer Regierungen, welche Räuberanführer nicht bloss begnadigten sondern selbst in öffentliche Dienste nahmen, gelegentlich freilich auch wieder selbst treulos verriethen, hier nicht das Wort geredet werden soll, versteht sich von selbst. Es wird nicht Schwäche und Feigheit, sondern unüberwindliche Schwierigkeit in der Aufdeckung des Verbrechens als Begründung eines Angebotes von Straflosigkeit angenommen; und nicht Belohnung frecher Ge-



h) Dass Begnadigungen in Civilsachen grundsätzlich nicht vorkommen können, ist bereits zugegeben; dennoch gibt es einen Fall, in welchem ein ausserordentliches Eingreifen der Staatsgewalt in die Verfolgung von Civilrechtsansprüchen grosses Unglück abwenden und somit aus Gründen der Zweckmässigkeit dringend geboten sein kann. Es kann sich nämlich entweder in Folge politischer Ereignisse oder weit verbreiteter Elementarunglücksfälle begeben, dass die allgemeinen Kreditverhältnisse vorübergehend auf das Tiefste erschüttert werden, indem einer Seits allgemeine Noth oder weitverbreitetes Misstrauen zu einer plötzlichen Einforderung aller ausstehenden Schuldposten veranlasst, anderer Seits aus eben diesen Gründen selbst dem sichersten Manne die Aufbringung der zur Deckung seiner Verbindlichkeiten nothwendigen Mittel unmöglich ist; oder aber es mag auch ein Einzelner durch einen unverschuldeten Unglücksfall in die Lage gebracht sein, seinen Gläubigern nicht alsbald gerecht werden zu können, obgleich nach aller Wahrscheinlichkeit er sich, wenn itzt nicht Concurs gegen ihn erkannt wird, in kürzerer Zeit wieder vollständig erholen und zur Zahlung aller seiner Schulden befähigen wird. Wenn unter solchen Umständen die Gerichte rücksichtslos in gesetzlicher Weise einschreiten, so ist im ersteren Falle ein allgemeiner im letzteren wenigstens ein grosser einzelner Vermögensumsturz unvermeidlich, und es kann sich aus demselben, ausser dem wirthschaftlichen Verderben der Schuldner auch ein weitverbreiteter Verlust für die Gläubiger, und selbst unter Umständen eine gefährliche politische Krisis ergeben; während, wenn den Schuldnern billige Zeit gelassen wird zur Ausfindigmachung der nothwendigen Mittel und zur Erholung von augenblicklichen Verlusten, der ganze Sturm unschädlich für die Einzelnen und für das allgemeine Wohl vorüberziehen mag. Da nun erfahrungsgemäss und auch psychologisch leicht begreiflicherweise auf ein allgemeines vernünftiges Verhalten der Gläubiger nicht gerechnet werden kann, vielmehr ein panischer Schrecken ein allgemeines Andrängen derselben um gerichtliche Hülfe in sichere Aussicht stellt: so gibt es allerdings kein anderes Mittel, von den Einzelnen und von dem gesammten Wohlstande das unvermeidlich drohende Verderben abzuhalten, als wenn die Staatsgewalt, den Gerichten während einer entsprechenden Zeit die Annahme von Verfolgung von Schuldklagen untersagt, d. h. ein allgemeines oder besonderes Moratorium erlässt. Der dadurch geschehende Eingriff in Privatrechte ist allerdings schreiend; allein bei der Beurtheilung der Folgen muss namentlich auch der Umstand wohl ins Auge gefasst werden, dass das zunächst als eine grosse Beeinträchtigung der Gläubiger erscheinende Verbot gerichtlicher Hülfe auch diesen selbst,

---

setzesübertretung und bluttriefender Schuld angerathen, sondern höchstens und als äusserstes Nothmittel verachtende Straflosigkeit, vielleicht unter der Bedingung bleibender Auswanderung.

oder wenigstens grossen Klassen derselben, wenn schon wider ihren Willen, zum offenbarsten Nutzen gereicht. Während ihr Bestürmen der Schuldner einen allgemeinen Bankbruch zur Folge hätte, dieser aber in vielen Fällen auch dem Fordernden grosse Verluste bereiten würde, hält das Einschreiten des Staates jene aufrecht und gewährt ihnen dadurch die Möglichkeit, ihren Verpflichtungen nach Ueberwindung der Krise vollständig nachzukommen. Der Staat erzwingt nur, was die Betheiligten selbst in ihren eigenen wohlverstandenen Interessen gethan haben würden, wenn ihnen der panische Schrecken ruhige Ueberlegung übrig gelassen hätte. Die zu ergreifende Massregel kann im Uebrigen eine doppelte sein. Einmal, eine allgemeine Verlängerung der Verfallfrist für Wechsel; zweitens aber überhaupt eine Hinausschiebung der Zahlungsverbindlichkeiten bis zu einem bestimmten Zeitpunkte. Die erste Anordnung ist zweckmässig, wenn das Ereigniss, welches die Unruhe veranlasste, hauptsächlich auf den Handelsstand fällt, und voraussichtlich eine Beruhigung der Gemüther in ganz kurzer Zeit wieder eintreten wird. Zu der allgemeineren und grösseren Massregel dagegen muss man greifen, wenn ein dauerndes Unglück weit und breit die wirthschaftlichen Verhältnisse erschüttert hat, z. B. Verwüstung eines ganzen Landes durch einen Krieg, eingetreten ist [1]).

Liegen nun aber so gewichtige und ausreichende Gründe vor nicht bloss zur Rechtfertigung sondern selbst zur gebieterischen Forderung eines Begnadigungsrechtes, dann ist es überflüssig, noch nach anderweitigen und verkehrt nach unstichhaltigen Begründungen zu suchen. An solchen fehlt es denn freilich nicht, ja sie sind in so übergrosser Zahl vorhanden, dass eine vollständige Aufzählung und besondere Widerlegung kaum möglich, jeden Falles sehr unerquicklich wäre. — Nur also um einen Begriff von dem Verfahren zu geben, nicht aber in der Absicht zu erschöpfen, mögen einige der bemerkenswerthesten Versuche dieser Art angeführt werden.

---

1) Mehrere beachtenswerthe Schriftsteller wollen eine Begnadigung da nicht anerkennen, wo der Strafnachlass aus Zweckmässigkeitsgründen erfolgt sei, sondern hier nur ein Staatsnothrecht anerkennen, welches der Regent ausübe, um einen Schaden von der Allgemeinheit abzuwenden, sei es auch auf Kosten einer Rechtsanstalt. Hier falle der Kern der Begnadigung, der freie Entschluss, welcher auch unterbleiben könnte, weg. So Bayl, Abhandlungen aus dem Crim.Recht, Bd. I, S. 186; Zirkler, in Weiske's Rechtslexicon, S. 803; Plochmann, Begnadigungsrecht, S. 3. Es ist schwer einzusehen, was durch diese Sätze gewonnen werden soll. Einmal bleiben, auch wenn man die fragliche Handlung des Staatsoberhauptes ein Nothrecht nennen will, die sämmtlichen Arten, Eigenschaften und Folgen eines Strafnachlasses; sachlich ist es ganz das Gleiche. Sodann und hauptsächlich aber rechtfertigt der angeführte Grund die Aufstellung einer Unterscheidung keineswegs. Wenn der Regent bei einer sogenannten wirklichen Begnadigung aus dem sittlichen Grunde handelt, das formale und das höhere Recht auszugleichen, so ist er eben so wenig frei hinsichtlich des Handelns und Unterlassens, als wenn er aus politischen Erwägungen eine Strafe erlässt. In beiden Fällen erfüllt er eine Pflicht; und strenge genommen ist es sogar eben so gut seine sittliche Pflicht, den Staat nicht materiell zu Schaden kommen zu lassen, als die Rechtsordnung nicht innerlich stören zu lassen.



Eine sehr häufig aufgestellte Behauptung ist, dass eine wesentliche Eigenschaft des Königthumes darin bestehe, Milde und Erbarmen zu zeigen, im Gegensatze mit der kalten Strenge des Gesetzes. Desshalb wird denn das Recht der Gnade als der schönste Edelstein in der Krone gepriesen u. s. w. Offenbar verkehrt. Die Aufgabe des Staatsoberhauptes ist, die concreten Zwecke des Staates in verfassungsmässiger Weise und mit zweckmässiger Weisheit zu schützen und zu fördern. In so ferne ein unentbehrliches Mittel hierzu die feste Ausführung der Gesetze, namentlich auch der Strafgesetze, ist, besteht also die Pflicht des Regenten zunächst und vor Allem, diese aufrecht zu erhalten und sich ihr anzuschliessen; keineswegs aber ist er berufen und ist es sein schönstes Recht, deren Wirkungen in weicher Gemüthsseligkeit zu beeinträchtigen und die Gerichte, wenn sie ihre Pflicht getreu erfüllt haben, als eine unvollkommene rohe Anstalt hinzustellen, von deren Erbarmungslosigkeit die Unterthanen zu befreien seien. Im Zweifel und als Regel müssen die Aussprüche der Gerichte auch vom Inhaber der Staatsgewalt geachtet werden, und hat er selbst, wenn es erforderlich ist, für dieselben einzustehen; nur wo durch einen, sei es vermeidlichen oder unvermeidlichen, Fehler des Gesetzes oder des Richters das natürliche Rechtsbewusstsein hart zusammenstösst mit dem positiven Rechte, oder wenn die strenge Durchführung eines an sich richtigen Spruches anderweitige bedeutende Nachtheile nach sich ziehen würde, ist eine verständig mildernde Nachhülfe gestattet. Eine Begnadigung, welcher Art sie sei, muss auf klarer Einsicht der eigenthümlichen Verhältnisse des Falles, nicht auf einen sich erhebenden oder auf einem verschwimmenden Gefühle beruhen. Eher mag, um die Sache auf die Spitze zu stellen, eine zu seltene als eine zu häufige Ausübung des Begnadigungsrechtes entschuldigt werden. — Und es wird die Berufung auf Barmherzigkeit und Güte, als auch wesentlich den Staatsoberhäuptern innewohnende Eigenschaften, auch durch eine rechtsphilosophisch scheinende Fassung nicht rationeller. Wenn z. B. Bayl (Beiträge zum Criminalrechte, Bd. I, S. 142,) dadurch wissenschaftliche Schärfe in die Anschauung zu bringen versucht, dass er dem Staate die Aufgabe stellt, alles Wahre, Schöne und Gute zur Erscheinung zu bringen, und hieraus dann folgert, dass also der Fürst, welcher den Verbrecher nicht bloss in rechtlicher Beziehung sondern als ganzen Menschen vor sich habe, Güte beweisen müsse: so ist nicht nur der angebliche Staatszweck ein ganz unbestimmter und viel zu weit greifender, sondern es wäre selbst, wenn er wirklich in dieser Art aufgestellt werden könnte, auch in keiner Weise erwiesen, dass das Gute und Schöne durch einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Rechtspflege gefördert sei.

Eine andere, aber noch verkehrtere, Wendung desselben Gedankens ist es, wenn man den Regenten das Recht und die Pflicht zuschreibt, die gött-

liche Barmherzigkeit zu verwirklichen. Abgesehen davon, dass eine solche Stellvertretung Gottes eine sündhafte Anmassung ist; dass sie ferner in dem Gedanken des modernen Staates gar keine Stelle hat und, dennoch eingeschwärzt, zu den unabsehbarsten Folgerungen führen würde: handelt es sich überhaupt bei der Begnadigung von rein menschlichen Erwägungen sittlicher und politischer Art. Diese müssen als berechtigt nachgewiesen werden; ist diess aber geschehen, dann bedarf es keiner weiteren Berufung auf einen göttlichen, und jeden Falles unbekannten, Willen.

Leiden nun diese Auffassungen an Schwäche des Gedankens, so ist es auf der anderen Seite eine Ueberfeinerung und Ueberbildung desselben, wenn die Rechtfertigung der Begnadigung darin gesucht wird, dass die Endlichkeit der gesetzgebenden und der richterlichen Gewalt durch einen Act der Staatscentralgewalt vermittelt werden müsse, welcher einer Seits als Entscheidung eines einzelnen Falles eine vollziehende, anderer Seits als Aufhebung und Aenderung des Gesetzes eine gesetzgebende Thätigkeit sei [1]). Hier ist offenbar, auch ganz abgesehen von der unnöthig schwerfälligen Form, und abgesehen von der wunderlichen Annahme, dass eine Vermittlung zwischen zwei unvollkommenen Einrichtungen die gebotene Heilung sei, ein doppelter Irrthum begangen. Einmal nämlich ist keineswegs immer die natürliche Unvollkommenheit (Endlichkeit) der Gesetze und des richterlichen Verfahrens die Veranlassung zu einer Begnadigung; sie mag auch bei ganz richtig gefassten und vollständig ausreichenden Gesetzen vorkommen, und bei untadelhaftem und dem Falle entsprechenden Urtheile, nämlich aus allgemeinen Zweckmässigkeitsgründen, ja sie kommt wesentlich, bei Niederschlagung und bei Amnestie, vor ohne dass das Gesetz überhaupt auf die Probe gestellt worden oder der Richter irgendwie thätig gewesen wäre. Es ist also die Unzureichendheit der richterlichen Handlung in keinem Falle eine ausreichende Begründung der Begnadigung. Zweitens aber ist es ein Verstoss gegen die ersten Begriffe, eine einzelne Begnadigung einen Act der Gesetzgebung zu nennen, weil sie ein Gesetz ändere und aufhebe. Ein Gesetz ist ja doch eine bleibende allgemeine Norm; eine einzelne Begnadigung nur die Bestimmung eines einzelnen Falles; und auch von Aenderung oder Authebung eines Gesetzes durch eine Begnadigung ist keine Rede, das Gesetz bleibt nach wie vor als Vorschrift, nur in dem einzelnen Falle wird es nicht angewendet.

Noch weniger kann man mit Montesquieu einverstanden sein, wenn er (Buch 6, Kap. 21) das Begnadigungsrecht aus dem Gesichtspunkte eines Mittels zur Gewinnung der Volksgunst betrachtet und die Benützung desselben empfiehlt als eine Gelegenheit politisches Kapital zu machen. Wenn

---

1) S. Köstlin, System des deutschen Strafrechtes. Tüb., 1853. Abthlg. I, S. 632.



die Eingriffe des Staatsoberhauptes in die Selbstständigkeit der Rechtspflege keine tiefere und sittlichere Begründung hätte, als die Möglichkeit, auf Kosten der Rechtsordnung eine zweifelhafte Beliebtheit bei Gedankenlosen und Ordnungsfeinden, so würden sie nicht nur besser unterlassen, sondern sie müssten sogar den verwerflichsten und niedrigsten Regentenhandlungen beigezählt werden.

Endlich ist es ein kaum begreifliches Verkennen des ganzen Verhältnisses wenn (mit Plochmann, Begnadigungsrecht, S. 40 fg.) das Begnadigungsrecht als ein Ausfluss der Gesetzgebung, in constitutionellen Staaten als ein verfassungsmässig dem Staatsoberhaupte persönlich vorbehaltener Zweig derselben, betrachtet wird, weil hier ein Gesetz aufgehoben werde, nur der Gesetzgeber aber hierzu befähigt sei. Ist doch von der Aufhebung des Gesetzes als bleibender Norm gar keine Rede, sondern lediglich nur von einer Nichtvollstreckung in einem einzelnen Falle. Dass auch hierzu ein triftiger Grund vorhanden sein soll, versteht sich allerdings von selbst, weil sonst der Willkür und Rechtlosigkeit Thür und Thor geöffnet wäre; aber es widerspricht den Elementarbegriffen, in solchem, richtigen oder unrichtigen, Handeln gegen das Gesetz einen Act der Gesetzgebung zu erblicken.

IV.

Es ist nicht eben schwer die Grundsätze festzustellen, welche zur Regelung dieses Eingreifens der Staatsgewalt in dem regelmässigen Gang der Rechtspflege aufgestellt werden müssen; aber nothwendig ist ein klares Bewusstsein derselben allerdings, da die Sache an und für sich nicht ohne Bedeutung ist und eine falsche Anwendung sehr verderbliche Folgen haben kann. Als solche feste Anhaltspunkte ergeben sich denn aber nachstehende Sätze:

1. Jede Art von Eingriff des Staatsoberhauptes in den gesetzlichen Gang der Rechtspflege und in die Unabhängigkeit der Gerichte muss immer nur eine Ausnahme sein; und zwar muss sie so selten als möglich eintreten und immer nur aus vollständig ausreichenden Gründen. — Es ist von der höchsten Bedeutung, dass von den Bürgern auf den gesetzlichen Gang der Rechtspflege und überhaupt auf die Festhaltung des vom Staate anerkannten Rechts mit vollkommener Sicherheit gerechnet wird. Nicht nur ist ein grosser Theil des allgemeinen Wohles und namentlich ein gedeihliches wirthschaftliches Gebahren hiervon abhängig; sondern es ist auch nur unter dieser Bedingung die so höchst wichtige Ausbildung eines starken rechtlichen Sinnes im Volke möglich. Die in Frage stehenden Eingriffe sind unvermeidlich; allein sie sind und bleiben ein Uebel in der soeben bezeichneten Richtung, und müssen daher auf das geringstmögliche Mass beschränkt werden. Es kann daher namentlich nur als ein ganz verkehrtes

Verfahren bezeichnet werden, wenn objective und unter allen Umständen vorhandene Mängel eines Gesetzes regelmässig durch Begnadigungshandlungen verbessert werden wollen. Ein solcher fehlerhafter Zustand ist nicht durch Eingreifen in den Rechtsgang, sondern durch eine Aenderung des Gesetzes selbst zu verbessern. Nur etwa bis zu der, möglichst zu beschleunigenden, Herbeiführung dieser Aenderung kann also etwa durch Begnadigungen geholfen werden [1]). Ebenso ist es ganz sinnlos, eine Vollziehungsweise der Strafen gesetzlich zu bestimmen, welche allgemein als zu hart und zweckmässig erscheint, dieselbe dann aber regelmässig durch Begnadigung zu mildern und mit dem Stande der Gesittigung in Einklang zu bringen. So z. B. bei qualificirten Todesstrafen. Offenbar ist hier eine grundsätzliche Abänderung der Vollziehungsart, bei welcher es dann aber sein Bewenden behält, das einzig richtige Mittel. Endlich ist es ein durch und durch verkehrter Gedanke und ein unpsychologisches Verfahren, wenn eine Begnadigung regelmässig, vielleicht selbst gesetzlich, in Aussicht gestellt wird für eine während der Strafvollziehung eintretende sittliche Besserung oder gar nur für untadelhaftes äusseres Betragen auf dem Strafplatze [2]). Der Gedanke ist falsch aus mehr als Einem Grunde. Einmal, weil der wesentliche Zweck der Strafe nicht Besserung ist, und eine nach der rechtswidrigen That eingetretene veränderte Gesinnung, die durch die Verletzung der Rechtsordnung herbeigeführte objective Nothwendigkeit einer Sühne nachträglich nicht aufheben oder vermindern kann. Wenn die Besserung schon im Augenblicke der Strafzuerkennung vorhanden gewesen wäre, hätte sie keinen Einfluss auf die rechtliche Würdigung der begangenen Handlung und auf die gesetzlich gebotene Zumessung der Strafe haben können; wie soll ihr diese Kraft später kommen? Zweitens aber ist es fast einfältig, aus dem im Gefängnisse beobachteten Verhalten auf eine wirklich sittliche Besserung zu schliessen. Besteht doch auf der einen Seite keine Gelegenheit zur freien Bethätigung der angeblich neu gefassten guten Absichten, und ist auf der andern Seite der Heuchelei Thüre und Thor geöffnet und sogar ein Preis für sie ausgesetzt. Psychologisch unrichtig aber ist es, den durch die gesetzliche Strafandrohung beabsichtigten Eindruck durch eine gleichzeitige Aussicht auf Nichtvollziehung selbst wieder zu schwächen. Die Strafen mögen so mild sein, als das Vergehen an sich und als die allgemeine Gesittigung des Volkes es nur immer gestattet; allein

1) Vgl. Trummer, Philosophie des Rechtes, S. 186; Zirkler, in Weiske's Rechtslexicon, Bd. I, S. 802.

2) Gesetze dieser Art bestehen u. a. in Belgien und in mehreren schweitzer Kantonen, so wie in Nordamerika. Die Sache hängt wesentlich mit dem Pönitentiarsysteme zusammen, welches ohne Zweifel grosse Vortheile hat und barbarischen Zuständen ein Ende machte, aber leider von unpractischer Schwärmerei und weinerlicher Gefühlsschwäche vielfach verderbt und missbraucht worden ist.

die für nöthig erachteten müssen vollzogen werden, ausser wenn die Voraussetzungen des Gesetzgebers nicht ganz zutreffen[1]).

2. Die zu einem Eingriffe berechtigenden Gründe können sowohl sittlicher Art sein als auf Zweckmässigkeitsbewegungen beruhen; es besteht jedoch zwischen diesen beiden Rechtfertigungsursachen ein Unterschied. Wo eine Unterbrechung der starren Rechtsregel nothwendig erscheint, um die ideelle Gerechtigkeit in Einklang zu bringen mit dem positiven Gesetze, da ist auch schon eine feinere Berechnung des Unterschiedes zwischen beiden genügend, um darauf einen Begnadigungsact zu stützen. Das positive Recht ist ja nur der, in seiner materiellen Erscheinung immer mangelhafte, Ausdruck der allgemeinen Rechtsgrundsätze; wenn also ein entschiedener Widerspruch zwischen beiden vorliegt, so ist eine Zurechtstellung gestattet, auch wenn etwa die Folgen der Unvollkommenheit des positiven Rechtes sachlich nicht sehr weit greifen. Soll dagegen der Rechtsgang gestört werden aus Gründen äusserer Zweckmässigkeit, so müssen diese entschieden und bedeutend sein, weil der Nutzen einer ungestörten Rechtspflege von so grosser Bedeutung ist. Es macht sich also auch hier der so vielfach in dem Verhalten des Staates hervortretende Unterschied bemerklich, dass in jedem einzelnen selbst an sich unbedeutenden Falle und für jedes einzelne Individuum das Recht als eine Forderung des Sittengesetzes hergestellt werden muss, während der Staat Vortheile nur dann gewähren kann, wenn dieselben von grösserer Ausdehnung sind und im Verhältnisse zu den anzuwendenden Mitteln stehen[2]).

3. Da die persönlichen Lebensbeziehungen und Ereignisse des Staatsoberhauptes mit der Frage, ob ein Eingriff in die gesetzliche Rechtsordnung ausnahmsweise gerechtfertigt und geboten sei, in gar keiner Verbindung stehen, so ist auch die Vornahme von Begnadigungen, aus Gründen, welche

---

1) Ueber die Nachtheile einer in sichere Aussicht gestellten und massenhaft bewilligten Begnadigung sehe man z. B. Lieber, On the penitentiary system. Phil., 1833, p. XXIX fg.; Second Report of the Prison Association of New-York, 1846, S. 107; Lacuisine, De l'administration de la justice criminelle, S. 160 fg. — Selbst Trummer, Das Verhältniss der Strafgesetzgebung zum Christenthum, Frankf., 1856, S. 154, ist im Wesentlichen dieser Ansicht, hierin den Gesetzen des menschlichen Denkens mehr folgend als in vielen anderen Stellen seiner Ausführung über Begnadigung.

2) Diese Behauptung eines Anspruches auf Begnadigung im Falle eines Widerspruches des formalen und des ideellen Rechtes scheint allerdings einem gewöhnlich aufgenommenen Merkmale des Begriffes der Begnadigung zu widersprechen. Es wird nämlich gesagt, dieselbe sei eine vom Staatsoberhaupte beliebte Ausnahme vom Strafgesetze, ohne dass dem Verbrecher ein rechtlicher Anspruch darauf zugestanden hätte. So z. B. Bayl, Beiträge zum Criminalrecht. Bambg., 1823, Bd. I, S. 124; Plochmann, Das Begnadigungsrecht. Erl., 1845, S. 1 fg. Dieser Widerspruch ist aber nur scheinbar. Dass nach positivem Rechte der Verurtheilte keinen Anspruch auf Begnadigung hat, unterliegt keinem Zweifel; sonst wäre ein Rechtsmittel und nicht Gnade an der Stelle; allein wenn das Staatsoberhaupt, wie auch nicht zu bezweifeln ist, die sittliche Pflicht hat, die Folgen eines unvollkommenen Gesetzes von dem durch dessen Fehler Getroffenen abzunehmen, so ist doch auch unläugbar, dass der Betheiligte einen, wenn auch nicht äusserlich erzwingbaren, Anspruch auf die Vollziehung dieser Pflicht hat.



sich lediglich auf jene Verhältnisse beziehen, unbedingt unstatthaft. Wenn ein gerichtliches Verfahren keinen Widerspruch des natürlichen Rechtsgefühles hervorruft, sondern in dem concreten Falle nur eben geschieht was recht und billig ist; und wenn aus der stracken Vollziehung des Gesetzes sich keine besonderen Nachtheile ergeben, somit vielmehr der allgemeine Sinn für Rechtsordnung dadurch befriedigt und gestärkt wird; so bleibt ein Eingriff in ein solches richterliches Handeln unbegründet und somit unerlaubt, auch wenn es am Geburtstage des Fürsten, bei der Geburt eines Sohnes oder gleichgültig bei welchem andern persönlichen oder Familienereignisse vorgenommen wird. Es mag hier ununtersucht bleiben, inwiefern überhaupt das Hereinziehen der Person und der persönlichen Erlebnisse in die Sphäre der staatlichen Thätigkeit eines Regenten ein klarer Gedanke und eine richtige Politik ist; jeden Falles hat es keinen Sinn und widerspricht es der sittlichen Aufgabe eines Staatsoberhauptes, aus Dankbarkeit und weicher Gemüthsstimmung oder als Zeichen der Freude die gesetzliche Rechtsordnung zu stören. Fordert die Freude über ein erfahrenes Glück dazu auf, auch Anderen eine Freude zu Theil werden zu lassen, so gibt es ja hundert andere Mittel, als eine Verletzung wichtiger Staatsgrundsätze, zur Befriedigung dieses löblichen Wunsches. Dabei ist namentlich zu beachten, dass eine Einmischung der Person des Fürsten in die Begnadigungsfälle den sehr grossen Nachtheil für ihn hat, ihn in unmittelbare Verbindung mit sämmtlichen Strafurtheilen zu bringen und ihn dadurch grossem Hasse auszusetzen. Eine fortwährende Begnadigung aller und jeder Verurtheilter ist natürlich unmöglich; wenn nun aber einzelne Strafen gemildert werden ohne Gründe, welche in der Sache selbst lagen, sondern lediglich aus subjectivem Gefallen und aus weichen Gefühlsregungen, so erscheint es auch als persönlicher übler Wille gegen alle Nichtbegnadigten, wenn sie der gesetzlichen Strafe unterworfen bleiben. Eine solche Auffassung ist freilich falsch; allein eigenes Handeln gibt ihr einen Schein von Berechtigung, und der Fürst muss die Folgen eines grundsatzlosen Verfahrens tragen, wenn auch von einer Seite her, wo er unmittelbar nichts verschuldet hat.

4. Die Ausübung des Begnadigungsrechtes muss jeden Falles vom S t a a t s o b e r h a u p t e s e l b s t geschehen, und kann, ganz unvermeidliche Ausnahmen abgerechnet, von ihm nicht an Untergeordnete übertragen werden. Diess aber aus zwei Gründen. Einmal ist die Unterbrechung des regelmässigen Ganges der Rechtspflege an sich eine so wichtige Handlung, dass sie einer eigenen Thätigkeit des Staatsoberhauptes gar wohl werth ist, und nicht ohne sein Wissen und vielleicht gegen seinen eigentlichen Willen vorkommen sollte. Zweitens aber ist nur bei ihm eine solche Unabhängigkeit und Unerreichbarkeit der Stellung vorhanden, dass nicht leicht üble persönliche Einflüsse auf die Ausübung des Begnadigungsrechtes zu befürchten stehen.

Bei ihm sind unter allen Umständen Bestechungsversuche oder Einschüchterungen wo nicht ganz unmöglich, so doch jeden Falles von sehr unwahrscheinlichem Erfolge. Nur in ganz wenigen und genauer zu bezeichnenden Fällen erscheinen Ausnahmen als gerechtfertigt. Zunächst nämlich und überall ist die Entscheidung über die Erlassung oder Verminderung kleiner polizeilicher oder finanzieller Strafen ein Gegenstand, welcher sich kaum für die Thätigkeit eines Staatsoberhauptes passt oder der Verwendung seiner Zeit werth wäre. Die Entscheidung hierüber muss also geeigneten Behörden ein für allemal übertragen werden. Zweitens ist eine Einräumung des Begnadigungsrechtes an einen Untergeordneten selbst in Betreff der wichtigsten Fälle unvermeidlich in sehr entfernten Gebietstheilen, z. B. überseeischen Colonieen oder Provinzen. Hier ist schon der Schnelligkeit der Entscheidung wegen einer Anfrage zu Hause nicht wohl thunlich, und es könnte die Nothwendigkeit einer solchen zu sehr grosser Härte, vielleicht zu wahrer Grausamkeit werden. Ueberdiess wäre der Vorbehalt der eigenen Ausübung doch nur Form, indem vernünftigerweise von einer Nichtbewilligung der Anträge der örtlichen Regierungsgewalt, welche allein mit den näheren Verhältnissen bekannt ist, die Rede nicht sein könnte. Drittens ist ein Begnadigungsrecht für militärische Vorgesetzte nicht wohl entbehrlich. Im Kriege und bei entfernt stehenden Heertheilen muss es im vollen Masse eingeräumt sein; im Frieden wenigstens so weit, als es die Erhaltung einer richtigen Disciplin verlangt. Je unmittelbarer hier der Vollzug der auszuführenden Strafen sein muss, desto nothwendiger ist auch eine augenblickliche Bewilligung einer Milderung der gefällten Urtheile. — Schwierigkeiten hat die Sache nur in republikanischen Staaten, und sie ist hier in der That kaum je ganz tadellos zu ordnen. Wenn nämlich die Handhabung der Staatsgewalt einer Versammlung zusteht, sei es nun einer Volksversammlung oder einer Körperschaft von Vertretern, so kann ein Eingriff in die Rechtspflege nicht wohl einer andern Behörde überlassen werden, und doch ist eine zahlreiche Corporation kaum geeignet zu einer umsichtigen und ruhigen Prüfung der Verhältnisse des einzelnen Falles oder auch nur zur Einhaltung folgerichtiger Grundsätze. Ist dagegen die ausübende Gewalt einem Einzelnen oder wenigen Personen (einem Präsidenten oder einem Directorium) übertragen, so ist geringe Sicherung gegen ungebührliche Einflüsse der verschiedensten Art. Solche gewählte und vielleicht nur auf kurze Zeit bestellte Beamte stehen nicht hoch genug, um nicht möglicherweise Bestechungen, Parteirücksichten, Wahlumtrieben, selbst vielleicht Drohungen ausgesetzt zu sein [1]). Da jedoch auch

1) Wie nachtheilig in repräsentativen Demokratieen mit einheitlicher Regierungsspitze das Begnadigungsrecht wirken mag, davon geben die Vereinigten Staaten von Nordamerika ein sehr belehrendes Beispiel. Es ist bekannt, dass dort in den einzelnen Staaten die Begnadigung selbst in den ungeeignetsten Fällen ganz zur Regel geworden ist durch den von den Gouverneuren damit getriebenen Missbrauch, und dass dadurch die Kraft der Gesetze und somit die

in Staaten dieser Form ein Begnadigungsrecht nicht entbehrt werden kann, so bleibt nichts anderes übrig, als das grundsätzlich Ungenügende hinzunehmen und sich nach Mitteln zur möglichsten Abwendung der Uebel umzusehen [1]).

5. Durch eine Begnadigung wird allerdings dem zu einer Strafe Verurtheilten oder mit einer solchen wenigstens Bedrohten ein Vortheil zugewendet, und im Zweifel wird er daher die entsprechende Regierungshandlung nicht nur mit Freude begrüssen, sondern auch um die Vornahme zu bitten sehr geneigt sein. Der thatsächlich häufigste Fall des Begnadigungsrechtes ist daher allerdings ein Eintreten desselben nach vorangegangener Bitte des zunächst Betheiligten. Demnach wäre es ganz unrichtig, die Ausübung des Actes der Staatsgewalt aus dem Gesichtspuncte der Gewährung einer Bitte oder der Verleihung eines persönlichen Vortheiles aufzufassen und die rechtlichen Folgen eines solchen Verhältnisses daran zu knüpfen. In der Anwendung des Begnadigungsrechtes durch das Staatsoberhaupt liegt die Erfüllung der sittlichen Pflicht, das formale Recht in Einklang zu bringen mit der Idee der Gerechtigkeit; oder aber ist sie veranlasst durch Erwägung staatlicher Zweckmässigkeit. Dass die Folgen einer solchen Handlung zu gleicher Zeit einem Staatsangehörigen persönlich erfreulich und erwünscht sind, kann zwar menschlich nur zur Genugthuung gereichen und mag etwa auch den Eifer zur Vornahme beleben; allein in diesem subjectiven Interesse und Gefühle liegt weder die Veranlassung noch die Rechtfertigung des Schrittes. Eine Begnadigung tritt ein, nicht weil

---

Rechtssicherheit grosse Einbusse erlitten hat. Abgesehen von Fällen offenbarer Bestechung und selbst von Begnadigungen, welche durch Bedrohungen mit Waffen erzwungen wurden, ist das Recht des Strafnachlasses zu einem Mittel der Parteibegünstigung und zu einem schmutzigen Wahlmanöver geworden. Der Unfug ist so gross, dass das Begnadigungsrecht mit zu den grössten Landesplagen und zu einer der hauptsächlichsten Ursachen der bekannten widrigen Verwilderung geworden ist.

1) Wenn Köstlin, System des d. Strafrechtes, Bd. I, S. 641, sein Einverständniss dass nur dem Inhaber der Staatsgewalt das Begnadigungsrecht zustehen könne, damit begründet, dass „nur das Gewissen eines Einzelnen, Höchstgestellten, das mögliche Medium sei, worin das Absolutsittliche sich als Correctiv des Objectivsittlichen, Reinrechtlichen, geltend machen könne," und wenn er desshalb in Republiken nur einem Präsidenten, nicht aber auch einem Senate oder einer sonstigen zusammengesetzten Behörde dieses Recht einräumen will: so ist nicht nur gegen die scholastische Form eines solchen Satzes Einsprache zu erheben, sondern es sind auch sachliche Ausstellungen und zwar nach verschiedenen Seiten hin zu erheben. Einer Seits nämlich ist die Annahme, dass nur das Gewissen eines Einzelnen zur Erwägung von Pflichten geeignet, eine Versammlung aber hierzu untauglich sei, unrichtig. Warum sollen nicht Mehrere eben so gut sittliche Pflichten haben und erfüllen können, als sie Verstandesoperationen gleichzeitig und in Beziehung auf denselben Gegenstand vornehmen? Es wäre in der That schlimm um alle freiheitlichen Einrichtungen in der Welt bestellt, wenn Versammlungen kein Gewissen haben, keine Gewissenspflichten ausüben könnten. Sodann aber zeugt es von geringer Kenntniss der Vorgänge in republikanischen Staaten, wenn die obersten Beamten derselben ohne Weiteres mit den fürstlichen Inhabern der Staatsgewalt auf eine Linie gestellt werden in Betreff der richtigen Stellung zur Ausübung des Begnadigungsrechtes. Gerade sie sind vielmehr, erfahrungsgemäss, gar wenig geeignet zu einer selbstständigen Handhabung dieser Aufgabe. Zu solchen Missgriffen führt ein Rahmen mit Formeln, welche man für Gedanken nimmt, und die man nicht an die Wirklichkeit hält zur Probe!

der mit Strafe Bedrohte es wünscht, oder um ihm einen persönlichen Vortheil zuzuwenden, sondern weil die Herstellung möglichst guter Staatszustände es fordert. Wäre die Bitte die wirkliche Veranlassung, so würde strenge genommen einer Seits daraus folgen, dass jedem um Begnadigung Ansuchenden willfahrt werden müsste, und dass nie ein Strafnachlass ohne vorgängige Bitte eintreten könnte, z. B. eine Amnestie unmöglich wäre, weil hier niemals alle Betheiligten ein Gnadengesuch einreichen können und werden. Ebenso würde ein Begnadigter solche Folgen seiner Begnadigung, welche ihm etwa nicht genehm wären, aus dem ganzen Rechtsverhältnisse herausnehmen und zurückweisen können, z. B. den Wiedereintritt in eine Verpflichtung, sei es des öffentlichen sei es des Privatrechtes. — Hieraus ergeben sich denn aber mehrfache wichtige Sätze. Einmal, dass es zur Veranlassung eines amtlichen Verfahrens in Begnadigungssachen keiner Bitte des zu Begnadigenden selbst, oder Solcher, welchen die Wahrung seiner Interessen und Rechte zukommt, bedarf. Sobald irgend eine durch den Staatsorganismus zu einem solchen Antrage berechtigte Behörde die rechtliche Nothwendigkeit oder die politische Zweckmässigkeit einer Begnadigung begründet findet, kann durch sie der Anstoss zur Verfolgung und Erledigung der Sache gegeben werden, auch ganz ohne Vorwissen des zunächst Betheiligten selbst; am unzweifelhaftesten wenn das Staatsoberhaupt selbst eine Ausübung des Begnadigungsrechtes für gerechtfertigt hält. Es gilt diess aber von sämmtlichen Arten der Begnadigung. — Zweitens leuchtet ein, dass ein Verbot des Staatsoberhauptes ihm Begnadigungsgesuche oder andere Begnadigungsanträge vorzulegen, nicht nur sinnlose Barbarei, sondern positives Unrecht ist. Es gehört zu den Aufgaben der Staatsgewalt, die zu ihrer Kenntniss kommenden Fälle, in welchen eine Begnadigung aus allgemeinen Gründen geboten erscheint, zu untersuchen und darüber nach Befund der Umstände zu entscheiden; dieser Aufgabe aber kann er sich mit Recht nicht entschlagen. — Endlich, drittens, aber ist unzweifelhaft, dass der Begnadigte sich nicht weigern kann, die ihm zuerkannte Begnadigung anzunehmen. Er hat kein Recht darauf, mit einer bestimmten Strafe belegt zu werden, sondern nur darauf, dass ausschliesslich in gesetzlich bestimmten Fällen ein Strafverfahren gegen ihn eröffnet werden darf, dass das eröffnete nach den Vorschriften der Gesetze geführt werde, endlich dass keine Strafe gegen ihn erkennbar sei, welche nicht schon das Gesetz für die von ihm begangene Handlung überhaupt und unter irgend einer Voraussetzung bestimmte. Nimmermehr kann er den Staat zwingen, dass dieser das von dem Richter erkannte Uebel auch wirklich und vollständig an ihm vollstrecke, wenn eine Unterlassung aus rechtlichen Grundsätzen oder aus Gründen des allgemeinen Nutzens für geboten erscheint. Möglicherweise kann allerdings eine Begnadigung in sich nicht gerechtfertigt sein; allein die Rüge einer verfassungs-

widrigen oder schädlichen Handlung steht den dazu bestellten Organen, nicht aber dem Einzelnen zu [1]). Doch ist zu Vermeidung von Missverständnissen noch Zweierlei zu bemerken. Zunächst, dass ein gegen seinen Willen zu Begnadigender nicht genöthigt werden kann, seiner Seits positive Schritte zu thun zur Heibeiführung des Ausspruches, z. B. also eine Bitte um Begnadigung einzureichen, ein Schuldbekenntniss abzulegen, u. dgl. Solche Handlungen liegen nicht in der allgemeinen Staatsbürgerpflicht, und will der Staat eine Begnadigungshandlung vornehmen ohne und selbst gegen den Willen des Bestraften, so hat er auch ganz selbstständig zu handeln, eben weil das Verfahren aus seinen eigenen und nicht aus Beweggründen des Verurtheilten hervorgeht. Zweitens aber darf die Begnadigung gegen den Willen des Betheiligten kein von ihm zurückgewiesenes und im Gesetze gar nicht auf die Handlung gelegtes Uebel anordnen. Mit anderen Worten, eine Strafverwandlung kann gegen den Willen des Verurtheilten nicht vor sich gehen; es würde dadurch ein von dem Gesetze nicht angedrohtes Uebel zugefügt, während nur die völlige oder theilweise Unterlassung eines angedrohten gerechtfertigt werden kann. In einem solchen Falle bleibt nur vollständige Begnadigung oder Belassung bei der gerichtlich ausgesprochenen Strafe offen. Die Behauptung, dass die angebotene verschiedene Strafart eine entschieden mildere sei, ist ein subjectives Urtheil, welches der zu Bestrafende nicht anzuerkennen braucht. Er kann nicht verlangen, dass die Staatsgewalt handle, wo und wie sie es nicht für Recht erachtet; sondern nur fordern, dass kein anderes Uebel ihm zugefügt werde, als das Gesetz überhaupt für passend bei der fraglichen Uebertretung erachtet hat [2]). — Von selbst versteht sich freilich, dass es sich bei der ganzen Frage über den Eintritt einer nicht gewünschten Begnadigung gar nicht von den Mora-

1) Vgl. Oerstedt, Grundregeln der Strafgesetzgebung, S. 464 fg.; Trummer, Zur Philosophie des Rechtes, S. 195; Rosshirt, Entwicklung der Grundsätze des Strafrechtes, S. 423; Zirkler, in Weiske's Rechtslexicon, S. 805; Buma, De jure gratiae, S. 65 fg.; Plochmann, Das Begnadigungsrecht, S. 81 fg.; Bertould, Leçons de législ. crimin., S. 36 fg., (doch aus dem falschen Grunde, wenigstens bei einer Amnestie, dass diese ein Gesetz sei.) — A. M. ist Henke, Handb. des Crim.R.'s, Bd. I, S. 573. Auch gibt es einige Gesetze, welche dem Verurtheilten die Annahme oder Zurückweisung einer Begnadigung anheimstellen. So der Codex jur. bavarici crim., von 1751, Thl. II, Kap. 11, § 3, und die norwegische Verfass., § 20.

2) Die gewöhnlich angenommene Ansicht geht allerdings dahin, dass in dem Begnadigungsrechte auch das Recht der Strafumwandlung unbedingt inbegriffen sei, somit der Verurtheilte sich jeder Art von Uebel zu unterwerfen habe, welche das Staatsoberhaupt im Begnadigungswege ihm zuerkenne, vorausgesetzt nur, dass dasselbe keine Schärfung enthalte gemessen nach der vom Gesetze aufgestellten Scala der Strafübel. Die in der vorstehenden Note angeführten Schriftsteller gehen sogar so weit anzunehmen, der Regent sei befugt, durch die Anwendung des Strafumwandlungsrechtes Strafen zu verschärfen, welche im concreten Falle für den Gestraften kein Uebel, sondern ein von ihm angestrebtes Gut wären. Es ist unmöglich, dem zuzustimmen. Der Inhaber der Staatsgewalt darf allerdings, aus Gründen höheren Rechtes oder der Zweckmässigkeit, den Spruch des Richters gar nicht oder nicht in seiner vollen Strenge vollziehen lassen; allein er darf so wenig aus eigener Machtvollkommenheit ein vom Gesetze gar nicht angedrohtes Uebel verhängen,



torien handelt, sondern nur von Strafen. Wenn also ein durch ein allgemeines Moratorium zu einer einstweiligen Nichtbezahlung einer Schuld Berechtigter dennoch bezahlen will, so steht ihm diess vollkommen frei. Die Massregel hat ja gar nicht den Sinn, eine Pflicht der Nichtbezahlung aufzuerlegen, sondern sie will nur das Recht dazu geben; und hier also, aber auch nur hier, ist das Rechtssprichwort anwendbar: Beneficia non obtruduntur.

6. Es bedarf kaum eines Beweises, dass der aus allgemeinen Gründen ausgesprochene Nachlass einer Strafe bereits erworbenen Privatrechten Dritter nichts vergeben kann, und dass namentlich Ansprüche eines durch eine strafbare Handlung Verletzten auf Schadenersatz und auf Privatgenugthuung in keiner Weise durch eine Begnadigungshandlung beseitigt werden. Der Staat hat seine Gründe, die auf ein Vergehen gesetzten Uebel entweder gar nicht eintreten zu lassen oder dieselben nachträglich ganz oder theilweise wieder aufzuheben; er mag selbst verhindern, dass die Schuld gerichtlich untersucht und als Thatsache anerkannt wird, dadurch aber natürlich schon die Zuerkennung einer Strafe und deren rechtliche Folgen verhindern: allein er ist nicht berechtigt, durch eine willkürliche Handlung seines Oberhauptes einzugreifen in bereits bestehende Privatrechtssphären. Es kann sich aber dabei von dreierlei Verhältnissen handeln. —

---

als er eine von diesem gar nicht mit einer Strafe belegte Handlung überhaupt zu bestrafen befugt ist. Der Verbrecher hat nicht das Recht zu verlangen, dass der Staat ihm überhaupt ein Uebel zufüge, und er hat nicht die Wahl unter verschiedenen vom Gesetze auf seine Handlung alternativ gesetzten Strafen; allein er kann verlangen, dass ihm keine Art von Uebel zugefügt werde, welche nicht in der vom Gesetzgeber überhaupt aufgestellten Strafrahme befindlich ist, und welches ihm somit gar nicht angedroht war. Diess wäre selbst dann richtig, wenn die Behauptung zugegeben werden müsste, dass die verschiedenen Strafübel eine streng gegliederte Reihenfolge bilden, folglich mit Sicherheit angegeben werden könne, welches derselben der Gesetzgeber als härter oder gelinder betrachte; allein doppelt muss es verlangt werden, weil die Behauptung nicht richtig ist, dass die sämmtlichen Strafübel sich in bestimmt erkennbaren Graden zu einander wie Mehr und Weniger verhalten. Sie sind nicht bloss der Grösse nach abgestuft, sondern auch der Art nach wesentlich verschieden und dann keineswegs einfach commensurabel. Es ist keineswegs anzugeben, wie sich alle Freiheitsstrafen, Vermögensstrafen, Ehrenstrafen, Entziehungen von Rechten der Strenge nach zu einander verhalten, und leicht könnte eine durch Strafverwandlung angeordnete ganz andere Gattung von Uebel nicht bloss subjectiv sondern selbst objectiv härter sein, als die vom Richter ausgesprochene Strafe. Und zu welchen Folgerungen gar würde es führen, wenn dem Staatsoberhaupte ein Recht eingeräumt würde, eine Strafe zu verschärfen, wenn und weil die gesetzlich angedrohte und richterlich erkannte von dem Verurtheilten nicht gebührend als Uebel erkannt werde? (Im Uebrigen bemerke ich hierbei ausdrücklich, dass, wenn ich die vorstehende Ansicht schon in meinem Staatsrechte des K. Württemberg, Bd. I, S. 218, kurz andeutete, ich daselbst, wie schon die Begründung zeigt, nur von Strafverwandlungen, nicht von einfachen Milderungen reden wollte.) — Wie immer aber man die Frage beantworten mag, so viel ist jeden Falles gewiss, dass die von Bertauld, a. a. O., S. 38 aufgestellte Ansicht falsch ist, es habe der Richter zu entscheiden, wenn der Begnadigte behaupte, das ihm als eine angebliche Milderung zugetheilte Uebel sei vielmehr eine Verschärfung. Mit welchem Rechte könnten die Gerichte über eine Handlung des Staatsoberhauptes urtheilen und sie für unzulässig erklären? Und in welcher Form sollten sie diess rechtskräftig thun?

Entweder nämlich mag durch ein rechtskräftig gewordenes Urtheil auch einem Dritten ein bestimmtes Recht zugesprochen und somit von diesem wohl erworben worden sein. Dann steht es bei demselben, seinen Anspruch nach Gutfinden geltend zu machen, auch wenn die Strafe selbst vor jeder Vollstreckung ganz erlassen sein sollte. Es kann also z. B., trotz des völligen Nachlasses jeder öffentlichen Strafe, ein Injurirter die Ableistung der zu seinen Gunsten ausgesprochenen Abbitte und Ehrenerklärung verlangen; der Schuldner eines Wucherers den ihm zuerkannten vierten Theil des Darlehens beanspruchen; der Anzeiger den ihm zugesprochenen Antheil an der Busse fordern; Pflegebefohlenen bleiben die ihnen im Urtheile ausdrücklich vorbehaltenen Ansprüche auf Entschädigung an die verurtheilten Vormünder. Selbst eine vollständige Wiedereinsetzung des Verurtheilten in den vorigen Stand beseitigt die indessen erworbenen und gerichtlich anerkannten Rechte Dritter nicht wieder. — Ein zweiter möglicher Fall ist, dass das rechtskräftig gewordene Urtheil eine Thatsache als erwiesen anerkennt. Hier kann denn jeder Dritte die ihm überall im Rechte zustehenden Ansprüche auf eine solche Thatsache gründen, und selbst die vollständigste Begnadigung vernichtet deren gerichtliche Constatirung also Unanfechtbarkeit nicht mehr. Es kann also der Bestohlene auf Grund des den Diebstahl constatirenden Urtheiles die Herausgabe seines Eigenthumes verlangen; der unschuldige Gatte auf die Scheidung wegen des gerichtlich anerkannten Ehebruches klagen, ebenso auf Verlust der Dos; dem Kinde einer ehebrecherischen Wittwe kann die Rechtmässigkeit der Geburt von Erbschaftsberechtigten bestritten werden, u. s. w. — Drittens endlich bleiben Privatrechtsverhältnisse, welche zwar nicht unmittelbar durch das strafgerichtliche Urtheil erzeugt, allein doch durch dasselbe möglich gemacht werden und während der Gültigkeit desselben rechtlich zu Stande gekommen sind, auch nach der Wiederaufhebung der Strafe unangefochten bestehen. Wenn also z. B. durch ein Strafurtheil die Confiscation eines Eigenthumsstückes zu Gunsten des Fiscus ausgesprochen, dasselbe dann von dem letzteren verkauft worden war, so bleibt der Erwerber im rechtlichen Besitze, auch wenn eine vollständige Begnadigung später eintritt. Will das Staatsoberhaupt dem Verurtheilten auch diesen Nachtheil wieder erlassen, so kann es nur durch eine Entschädigung aus öffentlichen Mitteln geschehen. Oder wenn der Besitzer oder Nutzniesser eines Privatrechtes durch Verurtheilung zu einer peinlichen Strafe unfähig geworden ist zum Weiterbesitze dieses Rechtes, (etwa in Folge von Familienstatuten testamentarischen Bestimmungen, Corporationsbestimmungen,) dasselbe somit auf den Nächstberechtigten überging: so verliert dieser seinen wohlerworbenen Anspruch durch eine nachträgliche Begnadigung und selbst durch Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nicht mehr. Diese betrifft nur die Verhältnisse zum Staate und macht etwa für künftige Fälle wieder rechtsfähig, kann aber

keine Beraubung Dritter anordnen[1]). — Wenn übrigens die Forderung auf Nichtbeeinträchtigung der Rechte Dritter durch eine Begnadigung dahin ausgedehnt werden will, dass eine gerichtlich zuerkannte Unfähigkeit zum Zeugeneide vom Staatsoberhaupte nicht nachgelassen werden könne, indem dadurch Rechte Dritter gefährdet würden[2]): so muss dem doch widersprochen werden. Vorerst ist es ein juristisch gar nicht fassbarer Gedanke, dass jeder beliebige Dritte, also jedes menschliche Individuum, ein wohlerworbenes Privatrecht habe, durch die Aussage einer bestimmten Person nicht möglicherweise gefährdet zu werden. Jeder hat das Recht, sich gegen eine ihm ungünstige Aussage nach Kräften zu vertheidigen. Jeder hat namentlich das Recht, zur Aufklärung des Richters an die Thatsache einer vorangegangenen Verurtheilung eines Zeugen wegen Meineides zu erinnern. Allein welches Recht kann er haben zu verhindern, dass das Staatsoberhaupt nicht das Strafübel der Zeugenunfähigkeit aus zureichenden Gründen wieder entferne? Eben so gut könnte er das Recht beanspruchen, dass ein wegen eines Todschlages Verurtheilter begnadigt werde, weil er möglicherweise durch den wieder Befreiten auch beschädigt werden könnte, oder dass ein zur Bekleidung von Aemtern für unfähig Erklärter wieder für befähigt erklärt werde, weil derselbe möglicherweise ein Amt missbrauchen könnte. Sodann ist nicht zu übersehen, dass der durch eine Wiederbefähigung zur Zeugenaussage ermöglichten Beeinträchtigung des Einen in eben so grosser Stärke die Möglichkeit der Beeinträchtigung eines Andern durch die Nichtannahme eines zu seinen Gunsten lautenden Zeugnisses gegenübersteht, und dass sich also diese beiden Besorgnisse gegenseitig aufheben. Man kann somit hier nichts zugeben, als dass eine völlige Wiederherstellung der gerichtlichen Glaubwürdigkeit auf sehr gutem Grunde beruhen muss, daher auch nur selten vorgenommen werden darf.

V.

Als nothwendig zur Erreichung der verschiedenen Zwecke, welche eine Begnadigung haben kann, und somit selbstredend auch als erlaubt, stellen sich folgende Arten von Eingriffen in das ordentliche Rechtsverfahren dar:

a) Begnadigung im engeren Sinne, das heisst gänzliche oder theilweise Wiederaufhebung einer gerichtlich ausgesprochenen Strafe. Dieselbe kann eintreten vor dem Beginne der Vollziehung und somit das ganze Uebel ersparen, oder aber erst nachdem der Vollzug bereits eingetreten ist, so dass der noch rückständige Theil der Strafe unvollzogen bleibt. Auch darin besteht ein wesentlicher Unterschied, dass entweder die vom Gesetze mit der

1) Vgl. Zirkler in Weiske's Rechtslexicon, Bd. I, S. 805, wo indessen die verschiedenen Fälle durch einander geworfen sind.

2) Dieser Ansicht ist Arnold, F. Ch. v., Umfang und Anwendung des Begnadigungsrechtes. Erl., 1860, S. 3 fg.



Zuerkennung einer Strafe verbundenen rechtlichen Folgen, z. B. Verlust politischer Rechte, ebenfalls beseitigt werden, oder dass dieselben bestehen bleiben können und nur das Strafübel an sich nicht vollzogen wird.

b) Abolition, nämlich entweder völlige Verhinderung jedes gerichtlichen Verfahrens in Betreff eines Straffalles oder Niederschlagung und Verbot weiterer Fortführung einer bereits begonnenen Untersuchung; selbstredend verbunden mit der Verhinderung aller und jeder rechtlichen Folgen der Anschuldigung, sei es nun dass thatsächlich noch keine eingetreten sind, sei es durch Wiederaufhebung der bereits erfolgten, z. B. der Verhaftung, der Einstellung politischer Rechte u. s. w.[1])

c) Amnestie oder Begnadigung ganzer Kategorieen von bereits Angeschuldigten oder wenigstens einer Anschuldigung zu Unterwerfenden. Dieselbe ist eine Verbindung von Begnadigung und Abolition in einer grösseren Ausdehnung und ohne weiteres Eingehen auf den einzelnen Fall, und begreift im Zweifel nicht nur die Erlassung aller und jeder Strafe, sondern auch sämmtlicher rechtlicher Folgen der Anschuldigung und Verurtheilung. Sie ist im Wesentlichen eine politische Massregel und nicht vom Standpuncte des Strafrechtes und seiner Forderungen zu betrachten. Endlich

d) Restitution oder Wiedereinsetzung in den früheren Rechtszustand, welcher durch das Straferkenntniss aufgehoben oder wenigstens verschlechtert worden war. Sie mag also theils in einer Wiederherausgabe von Gütern und Vermögensrechten bestehen, welche zur Strafe entzogen worden und dem Fiscus zugefallen waren; theils in der Wiederverleihung von Aemtern und gesellschaftlichen Vorzügen, welche durch gerichtliches Urtheil aberkannt waren; theils endlich in der Wiederbeseitigung der mittelbaren Folgen einer peinlichen Bestrafung, namentlich der rechtlichen Unfähigkeit zur Ausübung bürgerlicher oder politischer Rechte. Selbstredend setzt die Wiedereinsetzung zum mindesten ein bereits rechtskräftig gewordenes Urtheil voraus; sie kann aber auch nach bereits theilweise und selbst vollständig verbüsster Strafe stattfinden[2]).

---

1) Die Abolition hat vielfache und entschiedene Gegner auch unter Solchen, welche Begnadigung im engeren Sinne zulassen; so z. B. Kleinschrod, Stübel, Tittmann, Spangenberg, Abegg, Grolman, Pfeiffer, Jordan. Dagegen sind für die Zulässigkeit: Feuerbach, Oerstedt, Trummer, Rosshirt, Plochmann, Zachariä, Zirkler, Köstlin.

2) Nur durch ein vollständiges, im Uebrigen schwer begreifliches, Missverständniss lässt es sich erklären, dass Vollgraff, Vermischte Abhandlungen, Bd. II, S. 76 fg., die Restitution gar nicht als logisch möglich erkennen will. Er geht nämlich davon aus, dass eine solche Massregel nur eintreten könne bei einer ungerechten Verurtheilung und nach erlangter Ueberzeugung von der Unschuld; dann sei aber nicht von Gnade, sondern nur von einer Rechtspflicht möglichster Wiedergutmachung die Rede. So richtig Letzteres ist, eben so klar ist auch, dass, wenn unter normal Denkenden von Restitution als Begnadigung die Rede ist, eben ein anderer Fall vorausgesetzt sein muss. Und dieser Fall ist denn in der That nicht so schwierig aufzufinden; im Gegentheile wäre ohne Restitution eine offenbare Lücke in dem Rechte und in der Pflicht zur Ausgleichung des höheren und des formalen Rechtes.



e) **Moratorium**, d. h. Schutz Einzelner oder ganzer Kategorieen von Personen gegen civilrechtliche Klagen einer bestimmten Art und während bestimmter Zeit, als Massregel gegen unverschuldete Vermögensbedrohung in ausserordentlichen Fällen [1]).

Hier bedarf es wohl vor Allem nicht erst der Bemerkung, dass jede der verschiedenen Arten eines Eingriffes in die Rechtspflege auf ihren eigenen Grundlagen beruht, somit auch die Rechtfertigung der Vornahme in jedem einzelnen Falle durch das genügende Vorhandensein der für ihn passenden Gründe bedingt ist. Nicht nur kann z. B. von der Räthlichkeit und Nothwendigkeit einer Begnadigung in Strafsachen nicht entfernt ein Schluss gemacht werden auf die Berechtigung zu einem Moratorium; sondern es ist auch die Begründung der einen Art von Strafnachlass noch keineswegs hergestellt durch den Beweis, dass das Eintreten einer der andern Arten gerechtfertigt ist. Es kann also eine einfache und vereinzelte Begnadigung wohl an der Stelle sein, ohne dass desshalb eine Abolition hätte vertheidigt werden können, oder gar Veranlassung zu einer Amnestie wäre; und umgekehrt können die Verhältnisse eine Amnestie räthlich und selbst nothwendig machen, ohne dass der einzelne Fall zureichende Gründe zu einer Begnadigung darböte. Es genügt also zur sittlichen und politischen, unter Umständen auch zur rechtlichen Vertheidigung einer Begnadigungshandlung nicht, wenn überhaupt irgend eine Einmischung des Staatsoberhauptes gerechtfertigt ist; sondern es müssen auch namentlich die Gründe für die bestimmte Handlungsart nachweisbar sein. Als Regel kann der Satz aufgestellt werden, dass am häufigsten gerechte Veranlassung zu einer vereinzelten Begnadigung nach ausgesprochenem Urtheile besteht; schon seltener wird ein Grund zu einer vollständigen Wiedereinsetzung in den verwirkten Rechtszustand vorhanden sein, und in noch weit wenigeren Fällen eine Veranlassung zu einer Abolition vorliegen; viele Jahre können endlich vergehen, ehe die Art der begangenen Gesetzwidrigkeiten und die allgemeine Lage der staatlichen Verhältnisse eine Amnestie oder ein Moratorium herbeiführen.

Sodann bieten die einzelnen Arten von Gnadenacten Stoff zu besondern Bemerkungen und Forderungen.

Bei der einfachen **Begnadigung** besteht die wichtige Frage nach der Beseitigung der **gesetzlichen Folgen** eines Strafurtheiles. Solcher Folgen giebt es bekanntlich zweierlei: theils öffentlich rechtlicher Art, indem die Verurtheilung zu einer bestimmten Strafe oder auch wohl wegen einer bestimmten Art von Handlungen die rechtliche Unfähigkeit zur Ausübung

1) Die zahlreiche ältere Literatur über Moratorien s. bei Pütter, Literatur des d. Staatsrechtes, Bd. III, S. 598 fg., und Klüber, Fortsetz., S. 460 fg. Ferner: Möhl, G. P., Beiträge z. d. Lehre von den Moratorien. Mannh., 1804; I. II; Baur, Ueber Moratorien. Ldsh., 1820.



gewisser politischer Rechte, z. B. der activen oder passiven Wahlfähigkeit in Staat und Gemeinde, der Bekleidung öffentlicher Aemter u. s. w., nach sich zieht; theils privatrechtlicher Art, u. a. die Verpflichtung zur Zahlung der Untersuchungskosten, die Unfähigkeit zur Führung einer Vormundschaft, Erbunfähigkeit, Nichtzulassung zum Eide, oder wenigstens verminderte Glaubwürdigkeit. — Dass auch diese Folgen einer Verurtheilung durch eine ausdrückliche Ausdehnung der Begnadigung auf sie wieder aufgehoben werden können, unterliegt einem gegründeten Zweifel nicht. Einmal nämlich kann gerade in diesen secundären Uebeln die hauptsächlichste Härte oder Schwierigkeit liegen, und würde ihre Unwegräumbarkeit die Erfüllung sowohl der rechtlichen Forderung einer Ausgleichung des formalen und des ideellen Rechtes, als die Beseitigung politischer Nachtheile verhindern, somit dem ganzen Gedanken und Zwecke des Begnadigungsrechtes widersprechen. Sodann kann aber, zweitens, die Behauptung der Unbeseitigbarkeit nur auf die Annahme gestützt werden, dass diese Folgen mit der Thatsache der Verurtheilung untrennbar zusammenhängen, sie somit also, weil eine Thatsache nicht rückwärts ungeschehen gemacht werden könne, gleichsam aus physischen Gründen bestehen bleiben müssen. Diese Auffassung ist nun aber eine ganz unhaltbare. Die in Frage stehenden sogenannten Folgen sind nicht mehr und nicht weniger, als ein Theil des vom Gesetze angedrohten und vom Gerichte zuerkannten Strafübels, oft, wie gesagt, sogar der bedeutendste Theil desselben. Ob sie in jedem einzelnen Falle besonders im Urtheile erwähnt werden, oder ob sie, als ein für allemal durch das Gesetz mit einer bestimmten Strafe verbunden, der Kürze und Bequemlichkeit wegen stillschweigend in die Zuerkennung der letzteren mit einbegriffen werden, ändert lediglich nichts an dieser Eigenschaft. Sie sind auch in der zweiten Voraussetzung keine von Menschenmacht nicht mehr ungeschehen zu machende Thatsache, sondern ein selbstständig angedrohtes, in der Zeit fort und fort zu vollziehendes Uebel, dessen Durchführung in jedem Augenblicke unterbleiben kann, und auch unterbleiben soll, sobald die Vollziehung der ganzen Strafe oder dieses Theils derselben als nicht nothwendig erscheint. Endlich ist auch noch darauf aufmerksam zu machen, dass die Gesetze, wenn sie in seltnen Fällen eine Beschränkung des Begnadigungsrechtes für passend erachten, wie z. B. bei Verurtheilungen durch einen Staatsgerichtshof, diess immer ausdrücklich und mit genauer Angabe der Gränzen feststellen. In Beziehung auf die Folgen der gewöhnlichen Verurtheilungen ist diess aber nirgends der Fall; es findet also der Satz Anwendung, dass die Regel durch eine Ausnahme befestigt wird, und es hat auch aus diesem Grunde da, wo dem Staatsoberhaupte die Erlassung der vom Gesetz ein für allemal mit einem anderen Strafübel verbundenen Uebel nicht besonders untersagt ist, dasselbe das volle Begnadigungsrecht in Anspruch zu nehmen. Ist dem Allen aber also, so kann es

auch keinem Zweifel unterliegen, dass dieser Theil der Strafe durch eine ausdrückliche Erklärung in jeder beliebigen Weise und Ausdehnung, also entweder allein oder zu gleicher Zeit mit den übrigen zuerkannten Uebeln, ganz oder nur theilweise, erlassen werden kann[1]). — Hiermit ist dann freilich über den Grundsatz der Auslegung in zweifelhaften Fällen nichts entschieden, namentlich nicht über die wichtige Frage, wie es sich mit den gesetzlichen Folgen der Strafen verhält, wenn bei der Begnadigung über sie nichts ausdrückliches angeordnet worden ist? Vielfach[2]) ist hinsichtlich der Auslegung von Begnadigungen der Grundsatz aufgestellt worden, dass solche als Privilegien einschränkend zu erklären seien. Diese Auffassung ist aber nicht nur dem Gefühle zuwider, welches will, dass »man an einem Königswort nicht drehen noch deuteln soll«; sondern es ist auch falsch, die Begnadigung als ein Privilegium zu begreifen. Sie ist eine Handlung höherer Gerechtigkeit oder der Staatsklugheit, und da ist dann kein allgemeiner Grund, eine solche immer im möglichst beschränkten Sinne anzuwenden. Vielmehr wird in jedem einzelnen Fall aus den besondern thatsächlichen Umständen, z. B. aus der Bitte des Verurtheilten, aus den erstatteten Gutachten der Behörden u. s. w. der Grund des Strafnachlasses und damit auch der Umfang desselben erforscht werden müssen. Was aber insbesondere die Folgen einer Strafe betrifft, so muss ohne Zweifel unterschieden werden. Besteht nämlich die Begnadigung nur in dem Erlasse eines bestimmten Theiles der zuerkannten Strafe, z. B. im Nachlasse eines noch übrigen Restes von Freiheitsstrafe, oder der Freiheitsstrafe unter Beibehaltung einer Geldstrafe, so können etwaige gesetzliche Folgen nicht als stillschweigend unterlassen betrachtet werden. Dieselben bestehen, wie oben bemerkt, in einem Theile der

1) Eine merkwürdige Verhandlung über diese Frage hat im J. 1833 in der württembergischen Abgeordnetenkammer stattgefunden (s. deren Verhandlungen, Sitz. 1, 15 und 19), wo es sich davon handelte, ob die völlige Begnadigung einiger wegen politischer Vergehen Bestrafter ihnen auch die passive Wahlfähigkeit wieder gegeben habe und habe geben können? Die Regierung bestritt es, und somit die Ausdehnung ihres eigenen Rechtes, und setzte auch die Zustimmung der Mehrheit der Kammer durch, so dass die Unfähigkeit des Königs zu vollständigem Strafnachlasse (auf einige Zeit) positives Recht des Landes wurde. Gegen diese, nur in einer Zeit grosser politischer Aufregung begreifliche, Selbstverstümmlung der Prärogative hatten sich übrigens die überwiegende Mehrzahl der in der Sache abgegebenen Stimmen von Theoretikern erklärt; so z. B. Wächter, Strafarten, S. 79; Reyscher, Publicist. Versuche, S. 308; Majer, Ueber die staatsbürgerlichen Wahlrechte der Verurtheilten und Begnadigten. Tüb. 2. Aufl. 1833; Mohl, Staatsrecht des K. W., 1. Aufl., Bd. I, S. 480. Nur Hofacker, in s. Jahrbüchern, Bd. III, S. 387 war für die Unmöglichkeit einer so weit gehenden Begnadigung. — Nicht zu verwechseln übrigens mit der hier erörterten Frage ist die, ob eine Begnadigung in Betreff der Folgen eintreten könne, wenn das Gesetz diese letzteren nicht mit der rechtskräftig gewordenen Verurtheilung verbindet, sondern sie schon eintreten lässt, wenn keine Freisprechung erfolgt? Eine solche gesetzliche Bestimmung ist freilich sehr falsch und beklagenswerth, namentlich auch des möglichen Missbrauches wegen; allein die Frage muss doch verneint werden, da bei einer Begnadigung immer ein verurtheilendes Erkenntniss vorausgesetzt ist, dieses aber hier fehlt, die Thatsache der eröffneten Untersuchung aber nicht beseitigt werden kann.

2) Man sehe die bei Köstlin, System des Strafr.'s, S. 644, Note 1, angeführten Schriften. Köstlin selbst theilt übrigens diese Meinung nicht.



angedrohten und zuerkannten Uebel; wenn nun nur ein bestimmter Theil dieser Uebel erlassen wird, so ist nicht nur nicht auf eine Erlassung auch des übrigen Theiles, sondern es ist vielmehr gerade auf den Willen, diesen Theil bestehen zu lassen, zu schliessen. Auch ändert es hieran nichts, wenn die fragliche Begnadigung etwa in einer Strafverwandlung besteht, mit der itzt zu erstehenden Strafe aber die gesetzlichen Folgen der ursprünglich zuerkannten Strafe nicht verbunden sind; wenn also z. B. anstatt Zuchthausstrafe, welche Unfähigkeit zu Ehrenrechten in sich begreift, Festungsstrafe erstanden werden darf. Es ist ja die Vertheilung, nicht die thatsächliche Erstehung, welche auch noch die weiteren Folgen zutheilt; und wenn diese ebenfalls erlassen oder in mildere verwandelt werden soll, so bedarf es eines ausdrücklich darauf gerichteten Ausspruches der berechtigten Gewalt. Es ist daher auch von keinerlei Bedeutung ob die gelindere im Wege der Begnadigung angewiesene Strafe gleich von Anfang an stattfindet, oder ob sie erst, nachdem ein Theil der ursprünglich zugesprochenen Strafe bereits erstanden ist, eintritt. — Ist dagegen ausdrücklich eine vollständige Begnadigung erfolgt, so ist die Erlassung der rechtlichen Folgen mit darunter begriffen, auch wenn sich der Begnadigende nicht mit ausdrücklichen Worten darüber ausgesprochen hat. Die Erlassung der Strafübel wäre ja, entgegen dem Willen des Regenten, nicht im ganzen Umfange vorhanden, wenn nur die im Urtheile namentlich bezeichneten nicht aber die vom Gesetze ein für allemal mit diesen stillschweigend verbundenen unvollzogen blieben[1]). Im Uebrigen ist es allerdings zur Beseitigung jeden Zweifels besser, in dem Begnadigungserlasse auch der gesetzlichen Folgen Erwähnung zu thun.

Der Zweck der Abolition ist, den Eintritt oder wenigstens den Fortgang jedes strafrechtlichen Verfahrens zu verhindern. Die unmittelbare Folge ist natürlich eine Beseitigung oder Wiederaufhebung aller und jeder, unmittelbar oder mittelbar mit einem solchen Vergehen zusammenhängenden thatsäch-

---

1) Aus diesem Grunde muss man sich denn auch gegen die Annahme erklären, dass es dem Civilrichter freistehe, in Beziehung auf einen (vollständig) Begnadigten die Glaubwürdigkeit desselben bei der Auferlegung eines Eides nach seiner inneren Ueberzeugung zu prüfen, wie diess Spangenberg, im N. Arch. f. Crim. R., Bd. XIII, S. 355, 364 und Klenke, Magazin für hann. Recht, 1855, S. 83, behaupten. Ein solcher Begnadigter ist in den vollen Genuss aller seiner Rechte wieder eingesetzt. — Die einzige, und eigentlich auch nur scheinbare, Ausnahme von der Beseitigung aller Folgen einer Verurtheilung durch vollständige Begnadigung tritt ein bei einem Rückfalle. Es kann nämlich wohl keinem haltbaren Zweifel unterliegen, dass auch wenn eine vollständige Begnadigung voranging, die früher bereits erfahrene Verurtheilung bei der Strafbemessung wegen eines später neu begangenen Verbrechens in die gesetzliche Berechnung zu nehmen ist. Die erhöhte Strafe wegen Rückfalls ist kein Theil der durch das erste Urtheil zuerkannten Uebel, sondern ein Bestandtheil der neuen Strafe, für welche keine Begnadigung vorliegt, und zwar ein durch eine bestimmte, durch keine menschliche Macht ungeschehen zu machende Thatsache veranlasster Bestandtheil, nämlich durch die Wiederholung des Verbrechens. Das frühere Urtheil ist nur in so fern von irgend einer Bedeutung dabei, als es die Thatsache des schon einmal vorgekommnen gleichen Verbrechens gerichtskundig und rechtskräftig feststellt. Desshalb, aber auch nur desshalb, kann bei einer Abolition von einem Rückfalle nicht die Rede sein, denn hier liegt kein rechtlich constatirtes Verbrechen vor.

lichen und rechtlichen Folgen. Es hört also, falls sie bereits angeordnet gewesen sein sollte, die Verhaftung auf; es wird eine gestellte Caution zurückgegeben; der vom Amte vorläufig Suspendirte tritt in seine Stellung und in seinen Gehalt wieder ein. Ebenso kommen die Rechtsnachtheile, welche etwa die Erhebung einer peinlichen Anklage in Betreff der Ausübung bürgerlicher oder staatsbürgerlicher Befähigungen zur Folge hat, nicht zur Anwendung. Mit Einem Worte, der Beschuldigte oder möglicherweise zu Beschuldigende ist in Betreff der fraglichen Handlung vollkommen so zu behandeln, wie wenn nie eine Anklage gegen ihn erhoben gewesen wäre. — Diese Einstellung, beziehungsweise Wiederaufhebung kann dann aber vom Staatsoberhaupte in jedem Augenblicke bis zur Rechtskräftigwerdung des Urtheiles angeordnet werden; demgemäss denn auch in einer höheren Instanz, wenn gegen das erstrichterliche Urtheil ein devolutives Rechtsmittel eingelegt worden ist, sei es nun von dem Angeklagten, sei es im Namen des Staates. Hat dagegen das Urtheil bereits Rechtskraft erlangt, so kann nur Begnadigung eintreten und ist Abolition selbstredend nicht mehr an der Stelle. Eine gesetzliche Untersagung des Abolitionsrechtes (welche in einzelnen Staaten überhaupt besteht, in andern wenigstens in Betreff bestimmter Arten von Verbrechen angeordnet ist), begreift die Entziehung des Begnadigungsrechtes keineswegs in sich, sondern es muss letztere, wo und wie weit sie ebenfalls bestehen soll, ausdrücklich ausgesprochen sein. Der Grund des Gesetzes ist nämlich keineswegs in beiden Fällen derselbe, und es kann gar wohl die Ansicht sein, dass zwar einem Schuldigen die verdiente Schmach der Anklage und Verurtheilung nicht erlassen und der Rechtsordnung die nöthige sittliche Wiederherstellung nicht entzogen werden dürfe, dagegen aber etwaigen Gründen zur milderen Vollziehung immerhin Rechnung getragen werden dürfe. Dagegen ist in dem Verbote des Begnadigungsrechtes immer auch die rechtliche Unmöglichkeit einer Abolition enthalten. Bei einer unbedingten Beseitigung der Begnadigung ist es der Wille des Gesetzgebers, dass die Staatsgewalt den Lauf der Gerechtigkeit in keiner Art und Weise hemme; durch eine völlige Niederschlagung jedes Verfahrens würde derselbe aber gerade am meisten beeinträchtigt. Selbst aber wenn das Begnadigungsrecht bei gewissen Vergehen nicht vollständig untersagt ist, sondern nur bestimmte Strafarten nicht erlassen werden können (z. B. eine Amtsentsetzung, oder eine Unfähigkeit zur Ausübung staatsbürgerlicher Rechte), so darf doch in den betreffenden Fällen eine Abolition nicht stattfinden, weil ja nicht zum Voraus zu bestimmen ist, ob nicht gerade eine solche nicht nachlassbare Strafe erkannt werden würde. — Die einmal verwilligte Abolition kann später nicht wieder zurückgenommen und nun doch ein Strafverfahren eingeleitet oder das früher bereits begonnene fortgesetzt werden. Die Erlassung jeder strafrechtlichen Verantwortlichkeit ist in das Recht des Begnadigten übergegangen und kann ihm nicht wieder

entzogen werden. Selbst wenn er später wegen anderweitiger Handlungen vor Gericht gestellt werden sollte, kann auf die durch die Abolition jedem Verfahren entzogene Handlung nicht wieder eingegangen werden, selbst wenn sie mit der neu vorliegenden in Verbindung stände; sie ist durch den betreffenden Gnadenact vollständig aus der Welt geschafft, so weit vom Strafrechte des Staates die Rede ist. Eine Ausnahme von dieser abschliessenden Wirksamkeit ist nur dann möglich, wenn die Abolition unter einer Bedingung ertheilt wurde, welche von dem Begnadigten nicht eingehalten wird; z. B. gegen das Versprechen einer beständigen Auswanderung, einer gänzlichen Lossagung von einer bestimmten Verbindung u. s. w. — Dass die Abolition so wenig als die nachträgliche Begnadigung wohlerworbene Rechte Dritter nicht mindern oder beseitigen kann, versteht sich von selbst. Die Staatsgewalt hat nicht die Befugniss, dadurch dass sie auf ein ihr zustehendes Recht verzichtet, Anderen ebenfalls eine Entsagung auf einen selbstständigen Anspruch aufzulegen. Selbst die dem Staate etwa gegenüber von dem Begnadigten zustehenden civilrechtlichen Forderungen werden durch die Niederschlagung des strafgerichtlichen Vergehens keineswegs schon an und für sich beseitigt; nur kann allerdings keine Forderung aus einer Strafbarkeit oder aus einer Handlung des abolirten Strafverfahrens abgeleitet werden. Es mag also immerhin von einem ungetreuen Vermögensverwalter Rechenschaft über das ihm anvertraute Gut verlangt werden, auch wenn das Strafverfahren niedergeschlagen ist; allein es kann der Beweis seiner Haftbarkeit nicht aus den Acten des peinlichen Gerichtes oder aus den von demselben vorgekommenen Handlungen geführt werden, sondern ist derselbe selbstständig zu begründen [1]).

Amnestie vereinigt mit der Begnadigung für Alle bereits Verurtheilte die Abolition für Diejenigen, gegen welche noch keine persönliche strafrechtliche Verfolgung eingeleitet war. Sie verzichtet auf das Strafrecht des Staates in Beziehung auf eine ganze Kategorie von Personen oder von Fällen, in welcher besonderen Lage sich auch der einzelne Fall im Augenblicke der Verkündigung der Gnade befinden mag [2]). Möglicherweise können also die

---

1) Eine sehr merkwürdige Anwendung von dem Satze, dass Privatrechte durch eine Abolition nicht beeinträchtigt werden können, macht das englische Recht, welchem zufolge eine Niederschlagung nicht mehr stattfindet, wenn in einem Falle, in welchem der Anzeiger einen Theil der Geldstrafe erhält, die Anklage bereits eingereicht ist. S. Stephen, Commentaries, Bd. IV, S. 464. Diess geht denn doch wohl zu weit; durch die bei Gericht angebrachte Anzeige wird offenbar ein Geldanspruch nur in dem Falle erworben, wenn eine Verurtheilung stattfindet, nicht aber ein Recht darauf, dass eine solche stattfinde. Bei einer solchen Anschauung sollte eigentlich auch eine Entschädigungsklage gegen den Richter stattfinden, wenn der Kläger glaubte beweisen zu können, dass durch dessen Schuld keine Verurtheilung stattgefunden habe; und noch andere Ungeheuerlichkeiten mehr.

2) Ganz wunderliche Sätze über die Amnestie stellt auf Bertauld, Leçons de législ. crimin., Par., 1854, S. 4 fg. Einmal nämlich will er einen wesentlichen Unterschied zwischen Begnadigung und Amnestie dadurch machen, dass er jene für eine Handlung der ausübenden Gewalt, diese für ein Gesetz erklärt; als ob nicht beide ein, unter gewissen Voraussetzungen gerechtfertigter, ausserordentlicher Eingriff des Staatsoberhauptes in den Gang der Strafrechts-



Wirkungen für verschiedene Amnestirte verschieden sein; namentlich auch in so ferne, als die durch ein bereits ergangenes Strafurtheil erworbene Rechte Dritter bei den bereits Verurtheilten auch hier nicht wieder zu beseitigen sind, während gegenüber von den noch nicht Verurtheilten, vielleicht noch gar nicht Angeklagten, solche Rechte gar nicht erworben sein können, da noch kein dieselben zuerkennendes Urtheil vorliegt. — Im Uebrigen liegt nichts im Begriffe der Amnestie, was eine Beschränkung des Strafnachlasses oder eine Belastung desselben mit einer Bedingung verhinderte. Es ist also z. B. möglich, dass Kategorieen unter den Schuldigen gemacht oder einzelne persönliche Ausnahmen aufgestellt werden, für welche ein Theil der Strafe vorbehalten oder welchen die rechtlichen Wirkungen der Strafe nicht erlassen werden. Oder es kann ein Meldungstermin, eine Frist zur Abgebung einer vorgeschriebenen Erklärung oder zur Vornahme einer Handlung (z. B. Niederlegung der Waffen, Rückkehr in das Land, Stellung bei der Fahne) gesetzt sein. Ferner können die bereits an Einzelnen vollzogenen Strafen ausdrücklich aufrechterhalten werden, z. B. Gütereinziehung, Entsetzung von Aemtern, Würden und Orden, Geldstrafen. Es ist endlich nicht unmöglich, dass sogar ein Wiedereintritt der Rechtskraft bereits gefällter Urtheile oder die Wiederaufnahme von Anklagen in Aussicht gestellt wird für bestimmte Fälle, z. B. bei Begehung neuer Verbrechen, wo dann freilich die Amnestie mehr den Character eines Strafaufschubes als einer Begnadigung annimmt. Nicht sowohl Sache des Rechtes als der Zweckmässigkeit ist es, darüber zu entscheiden, ob unter bestimmten Umständen eine unbedingte und vollständige oder eine bedingte und nur theilweise Amnestie an der Stelle ist. Im Zweifel wird allerdings eine gänzliche Erlassung jeder Strafe die richtige Massregel sein; und zwar als ein Beweis sowohl der Macht als der Grossmuth. Der Dank der vollständig Amnestirten ist naturgemäss lebhafter und ungemischt, eine aufrichtige Versöhnung also

pflege wären, nur in verschiedener Ausdehnung. Zweitens gibt er die Begriffsbestimmung der Amnestie dahin. Mit dieser falschen Auffassung als Gesetz fällt dann natürlich auch die daraus abgeleitete Folge, dass eine Amnestie auch bereits erworbene Privatrechte Dritter wieder vernichten könne, von selbst weg. Dass bei Begnadigung immer ein verurtheilter Verbrecher in Frage stehe, die Amnestie dagegen nicht die Personen, sondern die Handlungen angehe. Der Staat verzichte dabei nicht nur auf die Auffindung der Schuld bestimmter Vergehen, sondern er wolle diese selbst ganz aus seinem Gedächtnisse entfernen. Wenn die Handelnden der Strafe entgehen, so geschehe diess nur mittelbar und nicht in der Absicht ihnen eine Wohlthat zu erzeugen. Selbst wenn sie bereits betraft seien, so werde das Urtheil bei Seite gesetzt, weil es unter den gegebenen Umständen verdächtig sei. Die Amnestie setze nicht das Nichtvorhandensein einer Schuld, sondern die Unmöglichkeit einer Feststellung derselben voraus. Diess ist aber nicht nur überflüssige Spitzfindigkeit, sondern geradezu unrichtig. Gerade die Schuldigen sind es, welche man aus Zweckmässigkeitsgründen, berücksichtigen will, aber ohne weitere Untersuchung des einzelnen Falles und etwaiger besonderer subjectiver Strafbarkeit. Welchen Sinn hätte es, oder welchen Nutzen könnte es bringen, wenn der Staat bei einer Amnestie nichts erklärte, als er wolle für gewisse Handlungen kein Gedächtniss haben? Die betreffenden Personen müssen rechtlich-gültig ausser Besorgniss vor Strafe gesetzt oder von deren Folgen befreit werden.

eher zu erwarten; die öffentliche Meinung wird weit entschiedener für eine vollständig und rückhaltlos verzeihende und vergessende siegreiche Macht gewonnen werden; endlich wird auch der Regierung die Erledigung schwieriger und verhasster Angelegenheiten erspart, welche bei nur theilweiser Amnestie fast mit Nothwendigkeit entstehen. Desshalb wird denn auch eine Wiederaufhebung einzelner bereits vollzogener Strafen, so weit sie möglich ist, passend angeordnet werden [1]). — Die Frage, ob zur Erlassung einer Amnestie formell ein Act der Gesetzgebung nothwendig sei, ist zu verneinen für alle Staaten, in welchen nicht etwa ausdrücklich durch positives Gesetz eine solche Beschränkung des Begnadigungsrechtes angeordnet ist. Die Amnestie hebt ja kein Gesetz auf (was allerdings nur durch Zusammenwirken aller Factoren der gesetzgebenden Gewalt geschehen könnte), sondern sie ordnet nur die völlige oder theilweise Nichtvollziehung gesetzlicher Vorschriften an, ohne diese für andere Fälle, als die ausdrücklich itzt ausgenommenen, aufzuheben. Eine solche Vollziehungsmassregel ist aber Sache der handelnden Staatsgewalt. Dieser steht folglich auch die authentische Auslegung ihrer Willensmeinung allein zu, während die doctrinäre beschränkend zu verfahren hat, da die Begnadigung eine Ausnahme von der stehenbleibenden Regel des Strafrechtes ist.

Eine Restitution, also Wiederherstellung in einen früheren Zustand, setzt begrifflich eine bereits vorliegende schädigende Thatsache voraus. Sie kann also nur stattfinden in Betreff bereits rechtsgültig gewordener und, ganz oder theilweise, vollzogener Strafurtheile und deren gesetzlichen Folgen. Bei bloss angedrohten und in Aussicht stehenden Uebeln ist Begnadigung oder Abolition an der Stelle, nicht aber Wiederherstellung, da noch nichts geändert und verschlimmert ist; ebenso ist keine Restitution sondern nur Begnadigung vorhanden, wo die zur Strafe entzogenen Güter, z. B. Aemter, Würden u. s. w. nicht unmittelbar zurückgegeben werden wollen, sondern nur die rechtliche Fähigkeit solche neu zu erwerben wieder hergestellt wird (Rehabilitation). Auch versteht sich von selbst, dass Restitution nur da einen Sinn hat, wo eine Wiederherstellung physisch möglich ist, und so weit diess der Fall ist. Wo menschliche Macht einen zerstörten frühern Zustand nicht wieder hervorrufen, wo sie ein entzogenes Gut nicht wiedergeben kann, ist auch der Ausspruch, dass es zu geschehen habe, logisch unmöglich, so also bei einer vollzogenen Todesstrafe oder einer bereits erstandenen Freiheitsstrafe. Dagegen findet sie möglicherweise statt bei Ehrenstrafen, indem die entzogenen Ehrenrechte wieder verliehen werden mögen; ferner hinsichtlich der durch einen gerichtlichen Spruch entzogenen Ausübung von bürgerlichen oder staatsbürgerlichen Rechten, so wie bei der Entziehung eines Amtes [2]).

1) Vgl. hierüber Klenke, im Magazin für hannov. Recht, 1855, S. 91 fg.

2) A. M. ist Arnold, Umfang und Anwendung des B. R.'s S. 5. Er ist nämlich der

Endlich ist sie ausführbar bei allen Vermögensrechten, sei es nun, dass das entzogene Gut selbst noch vorhanden ist und dem zu Strafe desselben beraubten Eigenthümer wieder zurückerstattet, sei es, dass eine vollständige Entschädigung gegeben wird. Auch mag in beiden letztern Fällen durch Zurückerstattung der während der Entziehungszeit entstandenen und somit ebenfalls entzogenen Früchte die Wiederherstellung vollständigst bewerkstelligt werden. — Die Berechtigung zu dieser Gnadenhandlung folgt denselben Grundsätzen, welche hinsichtlich einer vollen Begnadigung bestehen; namentlich gelten dieselben Regeln in Betreff der wohlerworbenen Rechte Dritter. Nur Betreffs der Wiederherausgabe eingezogenen und mit dem Staatsgute bereits vereinigten Grundeigenthums mag ausnahmsweise das Recht des Staatsoberhauptes beschränkt sein. Wenn nämlich verfassungsgemäss eine Veräusserung von Staatsdomänen entweder gar nicht, oder nur mit Zustimmung der Volksvertretung stattfinden kann, so findet diese Vorschrift auch bei der Rückgabe solcher Stücke statt, welche durch Confiscation erworben worden sind. Weder der Erwerbtitel noch die Zeitdauer des Eigenthumsrechtes des Staates machen bei dieser Festhaltung des Grundvermögens einen Unterschied; der Satz findet Anwendung auf alles liegende Gut, welches Bestandtheil der Staatsdomäne geworden ist, und sollte das Begnadigungsrecht des Staatsoberhauptes ganz allein und unbeschränkt ausgesprochen sein, so ist die Collision der Gesetze dadurch gelöst, dass dieses letztere Recht als Regel die Zurückgabe von Domänen als Ausnahme behandelt wird. — Eine Eigenthümlichkeit der Wiederherstellung besteht darin, dass eine solche nicht bloss den Bestraften selbst, sondern möglicherweise auch Dritten verwilligt werden kann, auf welche die dem Schuldigen

Ansicht, dass wenigstens in einem constitutionellen Staate die Begnadigung nicht im Stande sei Rechte des Volkes zu schmälern; nun habe aber dieses ein Recht darauf, durch würdige Beamte nicht durch Verbrecher verwaltet zu werden. Auch könne die Begnadigung nicht das Verbrechen, sondern nur die Strafe tilgen. In nicht constitutionellen Staaten sei dem freilich anders, da der Regent unbedingt berechtigt sei die Gesetze zu ändern. Hier waltet denn aber mehr als Ein schwerer Irrthum ob. Zunächst ist gar nicht einzusehen, welcher Unterschied in den möglichen Folgen einer Begnadigung den Umstand bewerkstelligen soll, ob in einem Staate Volksvertretung besteht oder nicht. Diese hat ja, einzelne Beziehungen ausgenommen, gar nichts mit der Begnadigung zu thun. Auch der constitutionelle Fürst erlässt nach seinem Ermessen die Strafen und deren Folgen. Sodann ist eine Begnadigung kein Act der Gesetzgebung, sondern eine einzelne Regierungshandlung zur Herstellung der Rechtsordnung. Ferner ist es schwer, einen rechtlichen Sinn mit dem Satze zu verbinden, dass die Begnadigung nicht das Verbrechen tilge, sondern die Strafe. Natürlich kann sie die Thatsache nicht ungeschehen machen; allein sie kann die gesetzlichen Folgen des Verbrechens beseitigen, in diesem Falle also die Unfähigkeit zur Bekleidung eines Amtes, und dann ist die rechtliche Ermächtigung zur Wiederübernahme vorhanden. Die Begnadigung hat ja hier gar keinen andern Zweck. Endlich ist es eine hohle Phrase, dass das Volk ein Recht darauf habe, nicht durch Verbrecher regiert zu werden. Es hat nur ein Recht darauf, dass Niemand ein Amt bekleidet, welchem die gesetzlichen Eigenschaften dazu fehlen. Diese Eigenschaften werden ja aber eben durch die zuständige Gewalt wieder gegeben und sind dann so gut vorhanden, als wenn sie nie verloren gewesen wären. Und wohin würde der Satz führen, dass ein irgendwie Gestrafter (denn ein solcher ist immer rechtlich als ein Verbrecher zu bezeichnen) kein Amt bekleiden könne? Diess Alles sind weder strafrechtliche noch staatsrechtliche Begriffe.

zuerkannten Strafübel übergegangen sind, und welche unter denselben um so empfindlicher leiden, als sie an der verbrecherischen Handlung selbst keinen Antheil genommen haben, somit ganz unschuldig Schaden tragen müssen. So z. B. die Kinder eines zu Vermögensverlusten oder zur Entziehung eines privilegirten Standes Verurtheilten. Von selbst versteht sich freilich, dass die oben aufgestellten Regeln auch bei solchen an nur mittelbar betroffene verliehenen Wiederherstellungen zur Anwendung kommen [1]).

Zwischen den bisher besprochenen verschiedenen Arten von Strafnachlassen und den Moratorien ist der wichtige Unterschied, dass in jenen nur auf die Vollstreckung öffentlicher Rechte Verzicht geleistet wird und jeder Eingriff in Privatrechte sorgfältig ausgeschlossen bleibt, während bei den letzteren gerade nur privatrechtliche Ansprüche durch einen Act der Staatsgewalt betroffen werden, der Staat selbst aber dadurch gar nicht berührt ist, ausser etwa zufällig, wenn auch der Fiscus einen Anspruch der in Frage stehenden Art zu machen hat. Zwar sollen die Privatrechte nicht aufgehoben werden, allein ihre gerichtliche Verfolgung wird auf eine bestimmte Zeit untersagt, und auch dadurch natürlich sehr empfindlich, vielleicht unwiderbringlich, das Interesse der einzelnen Bürger betroffen. Um so nothwendiger ist es dann, die Fälle genau zu bezeichnen, in welchen ein solcher ausserordentlicher Fall überhaupt eintreten kann, das rechtliche Wesen der Massregel festzustellen und die Folgen auf das nothwendig aus der Sache sich Ergebende zu beschränken. — Vor Allem fragt es sich, ob das Recht, Schuldnern solchen Anstand zu gewähren, nicht ganz beseitigt ist in jenen zahlreichen Staaten, welche die volle Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Rechtspflege verfassungsgemäss anerkennen, eine ausdrückliche Ausnahme in Betreff der Moratorien aber nicht machen? Darüber kann allerdings kein Zweifel sein, dass die Ausübung des fraglichen Rechtes durch die römischen Kaiser, später die deutschen Kaiser und endlich die Landesherrn [2]), allein nichts entscheidet. Dieses Recht könnte ja durch den itzt aufgestellten Grundsatz beseitigt sein. Allein eben diess ist wohl nicht der Fall. Unzweifehaft ist das Verbot eines Eingriffes des Staatsoberhauptes in die Rechtspflege auch im Bereiche des bürgerlichen Rechtes ein Grundsatz von der höchsten Zweckmässigkeit; dennoch ereignen sich hier so gut wie im Strafrechte Fälle, in welchen eine rücksichtslose Durchführung theils grosse Nachtheile erzeugen, theils das Rechtsgefühl tief verletzen würde, weil

1) Von selbst versteht sich, dass die aus dem freien Willen des Staatsoberhauptes hervorgehende Restitution nicht zu verwechseln ist mit einer Wiederherstellung von Rechten oder Rechtsfähigkeiten, welche das Gesetz selbst unter gewissen objectiven Voraussetzungen anordnet und welche somit bei Erfüllung dieser Bedingungen als ein Recht verlangt werden kann. So z. B. die nach dem Code pénal von 1791 angeordnete theatralische Rehabilitation nach zehnjährigem Ablaufe der Strafe und indessen eingehaltenem guten Betragen.

2) Ueber die geschichtlichen Verhältnisse der Moratorien s. Zachariä, deutsches Staatsrecht, Bd. II, S. 234, und die daselbst angeführten Schriften.



summum jus summa injuria wäre. Da denn nun die Ordnung der Rechtspflege kein blindes Fatum, sondern eine vernünftige und sittliche Regel für vernünftige und sittliche Menschen sein soll, so wäre es nicht nur thöricht, sondern selbst vom höheren Standpunkte aus unerlaubt, in solchen Fällen nicht ausnahmsweise eine Abhülfe eintreten zu lassen. Ob der verderbliche Gang des gewöhnlichen Verfahrens durch die Thätigkeit eines Staatsanwaltes oder durch das Verlangen eines Privaten veranlasst werden würde, kann keinen Unterschied bei dieser Erwägung machen; in der einen wie in der andern Unterstellung besteht das Bedürfniss einer Uebermacht besonderer Verhältnisse Rechnung zu tragen, und muss ein Recht und eine Pflicht der Staatsgewalt zur Hülfeleistung anerkannt werden. Nicht zu läugnen ist freilich, dass der vernünftigerweise herzustellende Stand der Dinge auf Kosten der Rechte einzelner Bürger geht; allein die Frage ist eben, ob das zwar positive aber im concreten Falle schädliche und unvernünftige Recht, oder ob die Forderungen der Sittlichkeit und des allgemeinen Nutzens den Sieg davon tragen sollen? Wie bei allen Collisionen von Pflichten, so ist auch hier die Wahl schwer; allein wenn kein ausdrückliches Gebot zu einer andern Handlungsweise nöthigt, so ist es doch schliesslich das richtigere, dem Allgemeinen vor dem Besonderen, dem rein Vernünftigen vor dem zufällig Zustehenden den Vorrang einzuräumen. Auch ist dabei immerhin, wenn gleich nicht als durchschlagender, Beweis, die althergebrachte Auffassung in Betrachtung zu ziehen. Der Grundsatz, dass der Landesherr nicht in den Gang der Rechtspflege eingreifen dürfe, ist bekanntlich kein dem Gehalte nach neuer; Cabinetsjustiz und Hinderung oder Verzögerung der Justiz war auch schon in dem frühern Staatsrechte vorgeschrieben [1]); dennoch wurde in Deutschland immer die Ertheilung von Moratorien als vereinbar damit betrachtet. Damit soll aber nicht in Abrede gezogen werden, dass die den Moratorien entgegenzustellenden Gründe von grosser Bedeutung sind, und dass ihnen jeden Falles alle mit der Erreichung des Zweckes irgend vereinbare Rücksicht getragen werden muss. Es ist also nöthig, die Fälle, in welchen die Verfolgung von Civilrechtsansprüchen durch ein Machtgebot des Staatsoberhauptes eingestellt werden kann, auf das engste Mass zu beschränken und die Bedingungen genau festzustellen. Vor Allem versteht sich von selbst, dass der aus einer Verfolgung rechtsbegründeter Forderungen für den Schuldner sich ergebende Nachtheil, und wäre es auch völliger wirthschaftlicher Ruin, an sich noch kein Grund zu einem Moratorium sein kann, selbst dann nicht wenn die Geltendmachung des Rechtes hart und unbarmherzig ist. Von einer solchen Massregel kann die

---

1) Man s. z. B. die Goldene Bulle, c. 9, § 3 und 4; die Reichs-K.G.O. von 1495, § 1, 3, 25, 29; von 1555, § 1; die Wahlcapit., Art. XVI, § 7; Art. XVII, § 1; ferner: Klüber, Die Selbstständigkeit des Richteramtes. Hamb., 1832; Simon, H., Die preussischen Richter. Lpz., 1845; Pfeiffer, B. W., Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Richteramtes. Gött., 1851.

Rede nur sein bei einem besonderen, ganz unverschuldet und unabwendbar eingetretenen Unglücke. Wer selbst Schuld an seinen Vermögensverlegenheiten ist, und wäre es auch nur durch falsche Beurtheilung der Umstände, muss auch die Folgen tragen. Ebenso darf, wenn durch eine mögliche Anstrengung die üble Lage hätte abgewendet werden können, der aus der fehlenden Thatkraft sich ergebende Schaden natürlich nicht Dritten zugeschoben werden. Sodann kann unzweifelhaft eine bestehende, wenn auch unverschuldete und unabwendbare Verlegenheit nicht durch Rechtseingriff beseitigt werden, wenn auch durch ein anderes Mittel geholfen werden könnte, z. B. durch Eröffnung eines Credites auf die Staatskasse, durch Uebernahme von Bürgschaften von Seiten des Staates oder dazu geeigneter Corporationen u. s. w. Ein solches Eintreten für Einzelne hat allerdings seine grossen Bedenklichkeiten und auch wohl formale Schwierigkeiten; allein gegenüber von einer Störung der positiven Rechtsordnung kommen sie doch nicht in Betracht, so lange eine ausreichende Massregel überhaupt möglich ist. Diess mag denn freilich leicht nicht der Fall sein; so z. B. bei einer Kriegsverwüstung eines ganzen Landes, bei einem sehr ausgedehnten Brande, nach dem Ausbruche eines Umsturzes der bestehenden Staatsordnung. Eine fernere Forderung ist, dass die Bewilligung des Zahlungsaufschubes dem Gläubiger einer Seits keine weiteren Nachtheile zufügt, als welche sich etwa aus der Verzögerung des Empfangs seiner Forderung ergeben, und dass er anderer Seits sogar noch, wenn auch gegen seinen itzigen Willen, Vortheile aus der dem Schuldner gegebenen Möglichkeit der Erholung zu erwarten habe. Hieraus ergibt sich zunächst, dass ein Wiedereintritt der Zahlungsfähigkeit mit grosser Wahrscheinlichkeit in Aussicht stehen muss. Die ganze Massregel hat ja nur den Zweck, dem in vorübergehender Klemme Befindlichen Zeit zu verschaffen zur Sammlung seiner Mittel und zur Erholung von dem getroffenen Unglücke. Wenn also die Lage ganz rettungslos ist, so würde ein Schutz gegen augenblicklichen Andrang der Gläubiger nichts helfen, sondern nur deren wenigstens theilweise Befriedigung auf eine nutzlose, somit ganz unrechtfertigbare Weise verschieben. In einem solchen Falle ist sogar für den Schuldner ein rasches Abwickeln des ganzen Verhältnisses das geringere Uebel. Sodann aber erfordert die Sicherstellung des Gläubigers, dass er gegen nachträgliche seiner Forderungen gefährdende Handlungen des Schuldners geschützt wird. Dieser muss also, und wo möglich genügende Sicherheit (durch Pfand, Bürgen oder Eid) leisten, dass während der Dauer der Borgfrist die Substanz seines Vermögens nicht vermindert werden werde [1]). Mit der Berechnung des Wiedereintrittes der

1) In Betreff der Cautionspflicht der Schuldner ist freilich ein wesentlicher Unterschied zwischen solchen Moratorien, welche wegen einer plötzlich hereingebrochenen Stockung einem weiteren Kreis von Betheiligten verliehen werden, aber nur auf kurze Dauer gelten sollen,



Leistungsfähigkeit hängt dann aber, viertens, auch der Grundsatz zusammen, dass die Dauer eines Moratoriums auf die kürzeste Zeit festgestellt werden muss. Natürlich wäre eine für den Eintritt der beabsichtigten Wirkung zu knapp bemessene Frist sinn- und zwecklos; allein eine Erstreckung über die absolute Nothwendigkeit hinaus ist ein offenbares Unrecht gegen die Gläubiger. Was endlich den Umfang der auszusprechenden Rechtseinstellung betrifft, so versteht sich auch hier die Beschränkung auf das Nothwendige, also die möglichste Beschränkung, von selbst. Wer nicht durch das unverschuldet hereingebrochene Unglück betroffen und nicht durch eine stracke Handhabung der Rechtspflege gefährlich bedroht ist, hat keinen Anspruch auf eine Berücksichtigung; diess aber findet seine Anwendung sowohl in geographischer Beziehung, als vielleicht nach Ständen und Beschäftigungsarten, vielleicht auch hinsichtlich der Art der Zahlungsverbindlichkeit. Während z. B. hinsichtlich der Wechsel ein Moratorium zu ertheilen ist, kann ein solches überflüssig sein in Beziehung auf gewöhnliche Schuldforderungen. — Das rechtliche Wesen eines Moratoriums besteht einfach in einem dem Schuldner von der Staatsgewalt für eine bestimmte Zeitdauer eingeräumten Schutze gegen gerichtliche Verfolgung von Seiten des Gläubigers. Dem Gerichte ist untersagt zu handeln; sonst tritt keine Veränderung ein, namentlich nicht in den Rechtsverhältnissen selbst. Der Rechtstitel der Forderung, die etwa gegebene Sicherheit, die Verpflichtung zur Verzinsung, die Verabredung über die Zahlungsweise u. s. w. bleibt durchaus unangetastet; etwaige Retentionsrechte oder bis zur Zahlung eingeräumte Vortheile und Genüsse bleiben während der ganzen Schutzzeit bestehen; und mit dem Augenblicke des Ablaufes der gewährten Frist stehen die Parteien und steht beziehungsweise der Richter vollkommen in derselben Stellung, welche sie bei der Verkündung des Anstandbriefes einnahmen. Auch versteht sich von selbst, dass anderweitige Rechtsverhältnisse zwischen den Parteien, auf welche sich das Moratorium

---

z. B. eine Prolongation der Wechsel auf einige Tage oder Wochen nach einem Aufstande, einer grossen Feuersbrunst u. dgl.; und solchen Anstandsbriefen, welche Schuldklagen nach einem weit verbreiteten und dauernden Unglücksfalle auf längere Zeit einstellen. In jenem Falle kann theils schon der Zeitkürze wegen, theils weil der ganze Zweck der Massregel durch eine auch nur augenblickliche Aufschiebung ihres Eintrittes verfehlt würde, von einer Cautionsleistung vor dem Anspruche auf die Wohlthat nicht die Rede sein; auch ist kaum zu besorgen, dass Schuldner in so kurzer Frist wesentliche Verschlechterungen ihrer Vermögensverhältnisse vornehmen könnten. Anders dagegen da, wo die Zahlungspflicht, und zwar nicht bloss in Betreff des Capitals, sondern wohl auch der Zinsen, auf Jahre hinaus aufgeschoben ist. Hier ist theils alle Zeit zu einer umsichtigen Ordnung, theils liegt eine offenbare Nothwendigkeit einer Fürsorge für die Gläubiger vor; womit denn freilich nicht gesagt sein soll, dass der Eintritt der Rechtssperre von der Sicherheitsleistung in jedem einzelnen Falle abhängen müsse. — Wenn Mühl, Beiträge zur Rechtslehre von Moratorien. Mannh., 1804, auf diese Verschiedenheiten in Betreff der Sicherheitsstellung keine Rücksicht nimmt, sondern er (Bd. I, S. 22 fg., und im 2. Bande a. v. St.) unbedingt eine genügende Caution als Bedingung eines Moratoriums behandelt: so rührt diess daher, dass er ausschliessend die einzelnen Schuldner zu verwilligenden Anstandsbriefe im Auge hat, dagegen den, nicht nur wichtigeren, sondern auch häufigeren Fall allgemeiner Rechtseinstellungen ganz unbeachtet lässt.

nicht bezieht, durch dasselbe nicht auch in Stillstand gebracht werden, sondern ihren naturgemässen Verlauf nehmen, unter Umständen also auch wohl vor Gericht verfolgt werden können; ebenso, dass die Verjährung in Beziehung auf die Forderung und alle ihre Folgen unterbrochen ist für die ganze Dauer [1]).

VI.

Bei den verschiedenen Erwägungen, welche sich in Beziehung auf den Gedanken einer ausserordentlichen Unterbrechung der Rechtspflege überhaupt der Nothwendigkeit und Räthlichkeit der einzelnen Arten derselben, endlich der Möglichkeit einer bewusst oder unbewusst falschen Anwendung aufdrängen, ist es nicht nur nicht zu tadeln, wenn die positive Gesetzgebung in Betreff der Berechtigung und Vornahmsweise der verschiedenen Begnadigungsacte Unterschiede aufstellt, sondern auch nicht zu wundern, dass sie in den verschiedenen Staaten bedeutende Abweichungen hinsichtlich des gleichen Verhältnisses enthält. Nachstehende Uebersicht gibt einen Begriff davon, wobei denn freilich zur Erklärung der Lücken bemerkt werden muss, dass nicht alle Staaten gleich umfassende Bestimmungen zu geben für nöthig gefunden haben.

1. Zutheilung des Rechtes der Begnadigung in w. S.

Hier ist denn vor Allem zwischen Monarchieen und Demokratieen zu unterscheiden. — In den ersteren ist ganz ausnahmslos dem Staatsoberhaupte, und nur ihm, das Recht eines ausnahmsweisen Eingriffes in die Rechtspflege gestattet. Häufig ist nur das Recht der Begnadigung ausdrücklich genannt, ohne dass aber daraus allein schon der Mangel einer Befugniss zu Abolitionen oder Amnestieen geschlossen werden könnte, oder auch nur die Theilung des Rechtes hierzu mit anderen Factoren der Staatsgewalt; vielmehr muss im Zweifel und wo nicht ausdrücklich eine abweichende Bestimmung vorliegt, das Vorhandensein der ausgedehntesten Berechtigung bei einer allgemeinen Bezeichnung angenommen werden. — Die Gesetzgebung der Demokratieen dagegen zerfällt in zwei Abtheilungen. Die eine derselben begreift diejenigen Staaten, welche dem gewählten Inhaber der ausübenden Gewalt (um diesen allerdings nicht ganz richtigen aber allgemeinen verständlichen Ausdruck zu gebrauchen) das Recht der Begnadigung einräumen [2]):

---

1) Ueber die rechtlichen, sowohl sachlichen als processualischen Einzelnheiten des ganzen Institutes der Moratorien s. Mühl's angeführte Schrift.

2) Diess ist ganz allgemein der Fall in den Vereinigten Staaten von N.A., und zwar sowohl bei der Bundesregierung, als in den einzelnen Gliederstaaten. Nicht eine einzige dieser zahlreichen Verfassungen hat Anstand genommen, das Begnadigungsrecht dem gewählten Oberhaupte der ausübenden Gewalt zu übertragen. Höchstens ist, und zwar selbst dieses nur theilweise, eine Mitwirkung von Anderen ausgesprochen. Ueber das letztere s. unten, Anmerk. 6. — Auch in den deutschen freien Städten steht das Begnadigungsrecht den Senaten zu S. Zachariä, deutsches Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. II, S. 226, Note 1.



in der anderen stehen gagegen diejenigen Verfassungen, welche das Begnadigungsrecht einer populären Versammlung zuweisen, wie diess in reinen Volksherrschaften[1]) nicht anders möglich ist, aber auch in repräsentativen Demokratieen[2]) möglicherweise angeordnet sein kann.

2. Vorschriften zur Verhinderung einer falschen Anwendung sind keineswegs überall für nöthig gefunden worden, so dass also die Ausübung unbedingt der Gewissenhaftigkeit und der staatlichen Einsicht des Berechtigten überlassen ist[3]). In zahlreichen anderen Fällen dagegen sind Vorkehrungen getroffen, welche mehr oder weniger die Einhaltung der richtigen Grundsätze sowohl der Rechtspflege als der Staatskunst sicherzustellen geeignet sind. Es bestehen aber diese Sicherungsmittel theils in einer besonders ausgesprochenen Verantwortlichkeit des Justizministers für seinen Antrag oder seine Contrasignatur einer Begnadigung[4]); oder in dem vorgeschriebenen Gutachten einer berathenden Behörde, eines Staatsraths, oder des Gerichtes[5]), oder in dem Rechte der Zustimmung, welches entweder einer Staatsbehörde oder gar einer volksvertretenden Versammlung[6]) übertragen

1) So z. B. in Athen. S. Wachsmuth, Hellenische Alterthumskunde, Bd. II, 1, S. 350; Schömann, Antiquitates juris publici Graecorum, S. 234. — Ferner Rom, so weit hier in der republikanischen Zeit überhaupt Begnadigung stattfand, nämlich Amnestie vor dem Anfange irgend eines Verfahrens, sodann Zurückrufung und Wiedereinsetzung eines Verbannten. S. Rein, das Criminalrecht der Römer, S. 264 fg.

2) In der Schweiz ist das Begnadigungsrecht im Allgemeinen der Volksvertretung überlassen. So der Bundesversammlung in Betreff der von dem Bundesgerichte ausgesprochenen Strafen; s. Bundesvers., § 104; ferner den grossen Räthen in Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Glarus, Zug, Freiburg, Graubünten, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf. In den Kantonen Zürich, Obwalden, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau steht den Versammlungen wenigstens die Begnadigung bei Verbrechen zu, während die Regierung bei blossen Vergehen zuständig ist. Eigenthümlich ist die Einrichtung in Uri, wo bei Todesstrafe und bei Strafen wegen politischer Vergehen ein verdoppelter Landrath zum Behufe der Begnadigung eingerufen werden muss, falls der Verurtheilte es verlangt. S. Kaiser, Schweiz. Staatsr., Bd. II, S. 170 fg.

3) Die grosse Mehrzahl nicht nur der monarchischen, sondern selbst der demokratischen Staaten vertraut dem Inhaber der Staatsgewalt (Fürsten, Präsidenten Gouverneur) das Begnadigungsrecht ganz unbeschränkt und ohne Bedingungen an, nur etwa, namentlich in den Staaten der letzteren Art, mit Ausnahme der Erlassung von Strafen, welche von Staatsgerichtshöfen ausgesprochen werden möchten. Dass für das Begnadigungsrecht volksvertretender Versammlungen eine Beschränkung nicht besteht, versteht sich von selbst; höchstens mag wie bereits angeführt, eine Theilung des Rechtes zustehen, welche jedoch nicht aus dem Bedürfnisse einer Controle, sondern vielmehr lediglich aus dem Wunsche einer Geschäftserleichterung für die grössere Versammlung hervorgeht.

4) Die württembergische V.-U., § 97, erfordert zur Anordnung einer Abolition einen Antrag des Justizministers.

5) Nach der norwegischen Verf., § 20, kann eine königliche Begnadigung nur im Staatsrathe vorgenommen werden, und nachdem das höchste Gericht vernommen wurde. — Die württemb. V.-U., § 97, schreibt vorgängige Vernehmung des verurtheilenden Gerichtes vor. — Das Gleiche findet statt nach der niederländischen Verf. von 1848, Art. 66. — Die französische Verf. von 1848, Art. 55, gab dem Präsidenten das Begnadigungsrecht nur nach eingeholtem Gutachten des Staatsrathes. — Gleichermassen ist in den älteren Verfassungen der einzelnen Staaten der nordamerikanischen Union den Gouverneuren häufig ein Rath zur Seite gesetzt gewesen.

6) Die Zustimmung einer Collegialbehörde zu den Begnadigungen des obersten Beamten ist in einem, freilich verkältnissmässig kleinen, Theile der nordamerikanischen Gliederstaaten

ist; endlich in dem gänzlichen Verbote einer Begnadigung, sei es gewisser Personen, sei es wegen gewisser Handlungen, sei es in Betreff gewisser rechtlichen Folgen eines Strafurtheils[1]).

3. In einzelnen, freilich verhältnissmässig seltenen, Fällen sind auch noch besondere Bestimmungen vorgeschrieben, welche weder die Berechtigung zur Begnadigung noch eine Controle desselben betreffen, wohl aber die wirkliche Ausübung in besonders geeigneten Fällen sicher stellen oder doch wenigstens ermöglichen sollen. Hierher gehören denn, einmal, Vorschriften über die Vorlegung bestimmter Strafurtheile von Amtswegen, somit auch ohne ein darauf gerichtetes Gesuch des Verurtheilten oder Angeschuldigten, sei es nun dass die Art der Strafe, sei es dass die des Verbrechens die Prüfung jedes einzelnen Falles besonders nöthig zu machen scheinen[2]); zweitens, Vorschriften über einen gesetzlichen Zwischenraum zwischen dem Ausspruche eines Strafurtheils und der Vollziehung desselben, damit möglicherweise eine Begnadigung noch rechtzeitig einzutreten vermöge[3]).

---

angeordnet. So z. B. in der Verf. von Massachusetts von 1780, II, 1, 7 die Zustimmung des Rathes verlangt; das gleiche von New- Hampshire, von 1792, Abschn. Exec. power, Governor. Die Zustimmung der Volksvertretung selbst wenigstens bei Staatsverbrechen in der Verf. von Louisiana, 1803, Art. 3, § 11; von Kentucky, 1799, Art. 3, § 11; von Mississippi, Art. 4, § 10, u. s. w.

1) In Bayern ist Abolition unbedingt untersagt, s. V.-U., VIII, 4; nach der preussischen Verfassung, Art. 49, ist sie wenigstens nur in Folge eines besonderen Gesetzes, die Begnadigung eines angeklagten Ministers aber nur auf Antrag der klagenden Kammer gestattet. — Die k. sächsische V.-U., § 150 und württembergische V.-U., § 205 untersagte nicht nur die Abolition einer Anklage vor dem Staatsgerichtshofe, sondern auch eine bis zur Beibehaltung des Amtes oder bis zur Wiederverleihung einer neuen Stelle gehenden Begnadigung eines von diesem Gerichte Verurtheilten. — Nach dem hannoverschen Gesetze vom 5. Sept. 1848, § 103, war bei Staatsanklagen sowohl Abolition als jegliche Begnadigung ganz ausgeschlossen. — In der coburg-gothaischen Verf., §. 176, ist Abolition ganz und Begnadigung ohne Zustimmung der Stände ausgeschlossen. — Die Verf. des Ghg. Hessen, § 50, untersagt Abolition bei allen Untersuchungen wegen Dienstvergehen und Wiederanstellung wenn das Urtheil auf Unfähigkeit zum Dienste lautet. — Das S. Meiningische Grundgesetz, § 106, ordnet Gleiches wenigstens dann an, wenn die Stände die Anklage veranlassten. — Aehnliches enthält die kurhessische Verf. von 1831, § 126. Moratorien endlich sind manchfach ganz verboten oder nur mit ständischer Zustimmung gestattet. Ersteres z. B. in dem bayer. Gesetze vom 25. Juli 1850; in der k. sächsischen V.-U., § 54, in der Braunschw. L. O., § 209; im oldenburgischen C.G.G., Art. 114; in der schw.-sondershausischen V.-U., § 114; letzteres in Kurhessen (1852), § 99. Nur in ganz ausserordentlichen Fällen und nach Anhörung des Staatsrathes dürfen sie ertheilt werden nach dem hannov. L.Verf.G. von 1840, § 9. — Das französische Recht kennt die Abolition nicht. — Nach englischem Rechte kann der König keine Begnadigung eintreten lassen: a) wegen Verbringung eines Menschen in ein ausländisches Gefängniss; b) wenn die Begnadigung einem Dritten zum Schaden gereichen würde, desshalb denn auch nicht, wenn eine allgemeine Störung (common enisance) noch nicht wieder beseitigt ist, oder in Betreff des dem Ankläger gebührenden Antheiles in einer Geldstrafe. S. Stephen, Commentaries, Bd. IV, S. 463 fg. — Nach der niederländischen Verf. von 1848, Art. 66, kann Amnestie und Abolition nur durch ein Gesetz angeorduet werden. — Die norwegische Verf., Art. 20, untersagt Begnadigung eines vom Odelsthinge beim Reichsrathe Angeklagten mit einziger Ausnahme der erkannten Todesstrafe. — In den nordamerikanischen Staatenverfassungen pflegt jede Begnadigung bei Staatsanklagen ausgeschlossen zu sein.

2) Diess ist also z. B. der Fall einerseits bei Todesstrafen, andererseits bei Verurtheilungen wegen Majestätsbeleidigung.

3) Namentlich angeordnet bei Todesstrafen.

VII.

Die an und für sich bedenkliche Natur von Eingriffen der Staatsgewalt in den gesetzlichen Gang der Rechtspflege ist zwar, wie im Vorstehenden erwiesen, kein Grund zur Unterlassung in den nothwendigen Fällen; wohl aber wird dadurch die Auffindung von Einrichtungen, welche zur Verhütung von Missbrauch geeignet sind, dringend geboten, wie denn auch solche vielfach durch positive Gesetze angeordnet sind[1]).

Eine genauere Betrachtung der Dinge zeigt, dass Vorkehrungen gegen viererlei mögliche falsche Anwendungen des Begnadigungsrechtes erforderlich sind; nämlich: zur Bewahrung vor unrichtiger Auffassung der objektiven Gründe im einzelnen concreten Falle; Verhinderung eines absichtlichen Missbrauches des Begnadigungsrechtes zu anderweitigen Zwecken als denen der höheren Gerechtigkeit und des allgemeinen Nutzens; Beseitigung von Hinderungsursachen, wo die Ausübung an der Stelle wäre; endlich Bewahrung vor Nöthigung zur Ausübung gegen den Willen des Berechtigten.

1. Eine genaue Untersuchung der im einzelnen Falle vorliegenden, einen Begnadigungsact rechtfertigenden Gründe kann von dem Inhaber der Staatsgewalt persönlich nicht mit Sicherheit erwartet werden. In vielen Fällen gehört hierzu ein tiefes Einarbeiten in die Einzelnheiten der schuldhaften Handlung und in die Verhältnisse so wie in die Gesinnungen des Thäters. Hierzu hat ein Regent, oder gar eine grössere Versammlung, keine Zeit, gewöhnlich auch wohl keine Neigung. Eine gründliche Würdigung aller dieser Bedingungen ist vielmehr bedingt durch die Uebertragung an eine dazu geeignete Behörde, welcher nicht bloss die nöthige Rechtskenntniss, sondern auch ein entsprechender weiterer Blick in Betreff der allgemeinen staatlichen Folgen und der Zweckmässigkeit zustehen, und mit deren sonstigen Aufgaben sich eine gewissenhafte Bearbeitung jedes einzelnen Falles verträgt.

1) Köstlin, Lehrbuch, S. 641, ist der Ansicht, dass die Ausübung des Begnadigungsrechtes an keine materiellen Normen gebunden werden könne, weil die Ausübung lediglich dem Gewissen des Staatsoberhauptes zufalle, und dass es sich somit für die Gesetzgebung nur um formelle Garantieen gegen den Missbrauch handeln könne. Der Grund ist zwar weder ganz richtig, da auch politische Gründe massgebend sein können bei Begnadigungen, noch schlagend an sich; allein der Sache nach ist die Forderung richtig, weil die Gründe zu einer Begnadigung viel zu verschieden sind und aus den persönlichen und concreten Verhältnissen des Falles hervorgehen, als dass sie in allgemeine befehlende oder verbietende Sätze gefasst werden könnten. Wären solche möglich, dann wären sie richtiger anzubringen im Strafgesetze selbst und bei seinen Abstufungen der Strafbarkeit. Wenn aber Trummer, Verhältniss der Strafgesetzgebung zum Christenthum, S. 152, der Meinung ist, dass es gar keiner Massregeln zur Regelung des Begnadigungsrechtes bedürfe, weil auf christlichem Standpunkte alle Bedenklichkeiten wegfallen, soferne der Regent sein Recht mit der Verantwortlichkeit gegen den König aller Könige ausübe; und wenn er darauf vertraut, dass die Stellung des christlichen Regenten Gott gegenüber dem regierenden Herrn genügenden Anhalt geben werde, um die Begnadigung gehörig anzuwenden: so lässt sich mit solchem Vertrauen freilich nicht streiten, allein klares Denken, Menschenkenntniss und Bekanntschaft mit der Geschichte kommen zu anderen Anschauungen und Schlüssen.

Als Behörden solcher Art bieten sich nun aber möglicherweise die Gerichte, das Justizministerium und der Staatsrath dar. — Auf den ersten Blick möchten die Gerichte als vollkommen geeignet erscheinen, namentlich wenn, was sich von selbst verstünde, immer dasjenige Gericht, welches den betreffenden Fall behandelte und entschied, zur Erstattung des Gutachtens berufen wäre. Es darf nämlich allerdings angenommen werden, dass der Richter sowohl mit den sämmtlichen Thatsachen, als mit den psychologischen Zuständen des Thäters so genau als möglich bekannt ist; jeden Falles besser, als sonst Jemand, welcher diese Kenntniss nur aus zweiter Hand erhält. Ferner ist unzweifelhaft, dass der verurtheilende Richter das aus den concreten Umständen sich ergebende Missverhältniss des Gesetzes zu der Handlung und zu den Beweggründen des Verbrechers kennen gelernt und gründlich erwogen hat. Auch steht ihm nothwendigerweise Erfahrung zur Seite in Betreff des allgemeinen Rechtszustandes der Bevölkerung und des besonderen Verhaltens derselben gerade zu der fraglichen Rechtsverletzung. Endlich ist eine Unabhängigkeit der Meinung sowohl nach Oben als gegenüber vom Volke anzunehmen [1]). Dennoch sprechen bei näherer Ueberlegung entschiedene Gründe dagegen, die Begutachtung der Begnadigungen den Gerichten zu übertragen, wenigstens als Regel und in selbstständigem Auftrage. Vor Allem kann nicht unbedingt angenommen werden, dass der einen Fall behandelnde und entscheidende Richter immer seine völlige Unbefangenheit bewahre. Nicht nur mag sein Urtheil und Gefühl durch die unmittelbaren Erscheinungen unrichtig beeinflusst, sondern er kann auch durch sein eigenes Handeln in ein subjectives Verhältniss zu dem schliesslichen Ausgange der Sache gesetzt sein. Sodann ist nichts weniger als gewiss, dass ein Gericht die Uebersicht über die allgemeinen gesellschaftlichen und staatlichen Zustände besitzt, welche so häufig bei Begnadigungen von bestimmendem Einflusse sein müssen, und zwar gerade bei den wichtigsten und am weitesten greifenden Arten derselben. Nicht einmal die besonderen Verhältnisse einer bestimmten Art von Verbrechen, z. B. dessen Häufigkeit, sind ihm von dem ganzen Lande mit Nothwendigkeit und Sicherheit bekannt, sondern zunächst nur die in dem eigenen Sprengel vorliegenden. Endlich und hauptsächlich aber ist es dem ganzen Gedanken der Begnadigung zuwider, wenn die Entscheidung über deren Eintritt und die streng logische Anwendung des Gesetzes in dieselbe Hand gelegt wird. Der Richter ist

1) Für die Begutachtung durch den Richter spricht sich entschieden aus De Candolle, Diss. s. l. droit de grace, S. 26; jedoch ohne tieferes Eingehen in die Gründe Für und Gegen. Der hauptsächlich geltend gemachte Umstand, dass auf diese Weise die Begnadigung eine sichere Gleichförmigkeit erhalte, ist sogar falsch und spricht eher dagegen. Die Begnadigung soll immer aus den besonderen Umständen des einzelnen Falles hervorgehen und nicht den Charakter einer bleibenden Abänderung des Gesetzes annehmen. Ist eine solche nöthig, dann hat die gesetzgebende Gewalt und nicht die vollziehende zu handeln.



dazu bestimmt, den einzelnen Fall unter den allgemeinen Grundsatz zu bringen, dabei nicht rechts und nicht links zu sehen, sondern nur den richtig ausgelegten Ausspruch des Gesetzes zu befolgen. Er ist die Verkörperung des objectiven Rechtes, und eben darin besteht sein Werth für Gesellschaft und Staat, und ist der Schutz für Alle und Alles zu finden. Die bei einer Begnadigung massgebenden Erwägungen sind wesentlich verschiedener Art; und es soll hier frei geurtheilt werden über die reine Vernünftigkeit jenes stricten Verfahrens. Die hierin liegende Kritik wird aber naturgemäss unbefangener vorgenommen von einem Dritten, und es gereicht weder der Würde des Richters zum Vortheile, wenn er sich selbst auf einen höheren Standpunct stellt und sein eigenes Werk als unrichtig verurtheilt, noch kann mit Sicherheit darauf gerechnet werden, dass er immer dazu geneigt ist, wo es am Platze wäre. Auch ist es wohl ein unrichtiger Gedanke, wenn man besorgt, der Richter werde absichtlich und gegen die Bestimmung des Gesetzes niedriger greifen in der Strafe, wo nicht gar freisprechen, wenn ihm kein Einfluss auf Begnadigung zustehe; eben so wohl kann, wenn einmal eine pflichtwidrige Abweichung von der eigentlichen Aufgabe angenommen wird, die Furcht gehegt werden, dass die Richter allzu strenge im Urtheile seien, wenn sie eine Verminderung durch Begnadigung in der Hand zu haben glauben. Damit soll übrigens nicht gesagt sein, dass der Richter gar nicht gehört werden könne und dürfe in Betreff einer Begnadigungsfrage, sondern nur, dass ihm die regelmässige Begutachtung und Verantwortung nicht zuzutheilen sei. Immerhin mag, wenn in einem bestimmten Falle seine Ansicht von besonderem Werthe zu sein verspricht, eine vorläufige Einvernahme von Seiten des eigentlichen Antragstellers stattfinden, und selbst, wenn der Fall danach angethan ist, eine freiwillige Vorlage der für eine Begnadigung sprechenden Gründe nach gefälltem Urtheile von dem Richter beschlossen werden. — Somit ist denn zwischen dem Justizministerium und dem Staatsrathe zu wählen; von diesen aber erscheint wieder das erstere die richtigere angezeigte Stelle zu sein. Da es nämlich die Aufgabe des Justizministeriums überhaupt ist, über die untadelhafte Herstellung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung zu wachen, zu dem Ende aber, mit Ausnahme dessen, was den Gerichten selbstständig zusteht, alles Nothwendige zu besorgen, somit sowohl Hindernisse zu entfernen als positiv zu handeln: so gehört die Vorbereitung und Herbeiführung auch von Ausnahmsfällen systematisch in das Gebiet seiner Zuständigkeit. An den Eigenschaften der Rechtskenntniss und der politischen Uebersicht fehlt es dieser höchst bestellten Justizbehörde selbstredend nicht; ja es kann sogar nur bei ihr die vollständige Uebersicht über den ganzen Rechtszustand des Staates und über die Wirkung der Rechtsgesetze erwartet werden. Auch ist wohl zu bemerken, dass bei dem Justizministerium eine

etwaige systematische Abneigung gegen die Gerichte und ihre Handlungsweise, so wie eine Neigung den Urtheilen derselben entgegenzutreten, nicht wohl zu befürchten steht; jeden Falles weit weniger, als bei irgend einer anderen Verwaltungsstelle. Gehört doch eine anerkannte Achtung der Gerichte und eine Fernehaltung fremdartigen Einflusses vom Gebiete der Rechtspflege nicht bloss zu den Pflichten des Justizministers, sondern ist sie die Grundlage seiner amtlichen Ehre und Stellung. Endlich ist die zur Vornahme tüchtiger Arbeiten nothwendige Arbeitskraft bei einem Ministerium leicht zu beschaffen und kann derselben die erforderliche Zeit gewährt werden. Die erforderliche Zahl von Räthen wird in keinem Staate auf unbesiegbare Hindernisse stossen. — Dass die nöthigen Eigenschaften auch bei einem Staatsrathe wenigstens theilweise vorhanden sind, soll nicht in Abrede gestellt sein. Es wird in einer Versammlung dieser Art nicht leicht an der Rechtskenntniss fehlen, welche zu dem in Frage stehenden Geschäfte erforderlich ist; eine allgemeine Uebersicht über die staatlichen Zustände und die sich daraus ergebenden Zweckmässigkeitsforderungen ist nach aller Wahrscheinlichkeit auch vorhanden; ebenso die entsprechende Arbeitskraft. Allein einmal gehört die Leitung und Zusammenhaltung der Rechtspflege doch eben zunächst nicht zum Geschäftskreise des Staatsrathes; sodann möchte es kaum heilsam sein, die Zeit einer solchen mit den wichtigsten allgemeinen Staatsangelegenheiten beschäftigten Versammlung für die unvermeidlich vielen unbedeutenden Fälle von Begnadigungsgesuchen in Anspruch zu nehmen; endlich ist eine Verantwortlichkeit für gute Besorgung der Prüfung und Begutachtung weit eher gegenüber von einem Minister als von einer, vielleicht zahlreich besetzten, Collegialbehörde zur Anwendung zu bringen. Auch mag noch, wenn es schon kein Hauptgrund ist, in Erwägung genommen werden, dass der formelle Geschäftsgang durch eine Verweisung der Begnadigungsgutachtungen an den Staatsrath nicht unbedeutend verwickelt werden würde, indem doch in den meisten Fällen auch das Justizministerium, sei es zur Herbeibringung der Thatsachen, sei es zur Ausführung der Folgen in Anspruch genommen werden müsste, wodurch jeden Falles Schreiberei, vielleicht auch bei verschiedenen Ansichten eine ausführliche Verhandlung herbeigeführt würde. Höchstens mag zugegeben werden, dass in besonders wichtigen und in ihren Folgen weitgreifenden Begnadigungsfällen der Vortrag des Justizministers auch dem Staatsrathe zur nochmaligen Begutachtung zugestellt werde. Diess wäre denn einer Seits bei Todesstrafe, anderer Seits bei Abolitionen und bei Amnestieen.

2. Die Auffindung wirksamer Mittel zur Bekämpfung bewusst unrichtiger Beweggründe der Ausübung des Begnadigungsrechtes erfordert vor Allem eine genauere Untersuchung über die Art und Zahl derselben. Es sind nun aber gar mancherlei Motive dieser Art möglich.



Einmal kann der Wunsch vorliegen, Solchen Begnadigung zuzuwenden, deren bei der strafbaren Handlung betheiligten Gesinnungen man selbst theilt, wohl gar mehr oder weniger hervorgerufen hat; so z. B. bei Vergehen gegen die Verfassung, bei Ausschreitungen von Militärpersonen. Sodann mögen unerlaubte Parteizwecke durch Strafloserhaltung von Genossen und Werkzeugen befördert werden; so Gesetzwidrigkeiten bei Wahlen, Injurien und Verläumdungen gegen politische Gegner, möglicherweise selbst gemeine Vergehen von brauchbaren Genossen oder Handlangern. Ferner kann das Begnadigungsrecht missbraucht werden zur Gewinnung einer falschen Popularität auf Kosten der Rechtspflege oder zur Festhaltung einer mystischen und übermenschlichen Stellung. Viertens ist, wenn auch glücklicherweise selten, Gewinnsucht ein möglicher Beweggrund; es können Begnadigungen von Solchen, welche einer niedrigen Handlungsweise überhaupt fähig sind, eben so wohl verkauft werden, als Dienststellen oder sonstige Begünstigungen. Endlich ist es noch möglich, dass sich einfache Schwäche gegen bessere eigene Ueberzeugung Begnadigung abdringen lässt durch ungestümes Bitten oder durch den Einfluss von Günstlingen.

Hier sind denn freilich ausreichende Beseitigungsmittel nicht leicht ausfindig zu machen; es muss aber doch das irgend Mögliche versucht werden.

Man möchte zunächst daran denken, eine sittliche Nöthigung zur Vermeidung schlechter Anwendung in Bewegung zu setzen, und man könnte auf den ersten Blick glauben, ein solches Mittel gefunden zu haben durch die Veröffentlichung aller und jeder Begnadigung. Ein näheres Eingehen zeigt jedoch, dass eine solche Anordnung nicht wohl möglich ist. Einmal läge in einer solchen Veröffentlichung der Begnadigung, wenigstens in vielen Fällen, eine grosse Härte, wo nicht geradezu eine Ungerechtigkeit. Mit der Verkündigung der Begnadigung wäre natürlich auch die allgemeine Veröffentlichung der Bestrafung verbunden. Dadurch würde nun aber die Zuerkennung jeder Strafe, welcher Art sie immer an sich sein möchte, zu gleicher Zeit zu einer Ehrenstrafe, damit aber ausserordentlich und in vielen Fällen weit über alle Gebühr und über alles Recht verschärft. Es könnte somit das Mittel gegen ein Uebel sehr leicht umschlagen in ein weit grösseres anderes Uebel. Unmittelbar hieran würde sich ein zweiter Missstand knüpfen. Unzweifelhaft nämlich dürften sich, um solcher Veröffentlichung zu entgehen, sehr viele und zwar gerade die ehrenwerthesten Personen gar nicht um eine Begnadigung bewerben, so begründet auch ihr Anspruch darauf wäre, während Frechheit und sittliche Stumpfheit Hülfe fänden. Ferner würde die Nothwendigkeit, auch Abolitionen zu veröffentlichen, diese in manchen Fällen höchst wünschenswerthe Art von Begnadigung geradezu unmöglich machen, weil durch eine solche Ankündigung gerade das und zwar in

höchstem Grade bewerkstelligt würde, was vor Allem vermieden werden sollte und wollte, nämlich die allgemeine Kenntniss von schweren Unsittlichkeiten u. dgl. Wollte man aber etwa diesen Missständen dadurch zu entgehen suchen, dass die Bezeichnung der Personen und ursprünglichen Bestrafungen in einer für die Allgemeinheit der Leser unverständlichen Weise stattfände, so würde anderer Seits der ganze Zweck der sittlichen Einschüchterung verfehlt, eben weil Niemand die Verhältnisse beurtheilen und sich somit keine allgemeine Stimme gegen wirklichen Missbrauch erheben könnte. — Wesentlich dieselben Verhältnisse würden auch dann eintreten, wenn etwa der sittliche Zwang nicht durch eine unmittelbare, allgemeine Bekanntmachung der Begnadigungsfälle, sondern etwa durch eine Mittheilung eines Verzeichnisses derselben an die Ständeversammlung erfolgen sollte. Auch hier wäre entweder bei ausführlicher Mittheilung eine nicht zu rechtfertigende Schärfung der erkannten Strafen oder eine gänzliche Unwirksamkeit bei nur unverständlichen Folgen.

Ein zweites Verhinderungsmittel möchte etwa in der Beiziehung solcher Personen gefunden werden, welche einer Seits hinreichend unabhängig von dem Staatsoberhaupte, anderer Seits nicht in die schlechten Beweggründe einer ungerechtfertigten Begnadigung verwickelt wären. Dass dieser Gedanke an und für sich ein richtiger und das Mittel ein ausreichendes sein würde, soll nicht in Abrede gezogen werden; allein es ist schwer, Personen der erwähnten Art, bei welchen nicht überwiegende anderweitige Gegengründe vorhanden wären, aufzufinden. Offenbar sind in der doppelten geforderten Stellung nur die Volksvertretung und die Gerichte. Was nun aber die erstere betrifft, so sprechen nicht nur die soeben erwähnten Gründe der Veröffentlichung der Bestrafung gegen ihre Verwendung, sondern es würde auch dadurch die Ständeversammlung mit einer sehr grossen, ihre wesentliche Aufgabe störenden und in den meisten Fällen sachlich unbedeutenden Geschäftslast überbürdet, was namentlich beim Vorhandensein zweier Kammern und bei der dadurch nothwendig werdenden Verbindung zwischen beiden höchst störend hervortreten könnte. Auch darf nicht vergessen werden, dass die Ständeversammlungen oft lange nicht versammelt sind, also die Erledigung von Begnadigungsfällen vielleicht Jahre lang im Anstande bleiben müsste; ein Verzug, welcher so wenig mit der Billigkeit gegen die Bestraften, als mit dem Ansehen und der Wirksamkeit der Strafgesetzgebung vereinbar, bei etwaigen Abolitionen und Moratorien aber geradezu unmöglich wäre. Diese Nachtheile treten allerdings bei den Gerichten nicht ein; dagegen ist sehr die Frage, ob dieselben an und für sich zur richtigen Auffassung der Begnadigungsfälle sehr geeignet sind. Abgesehen davon, dass die allgemeineren staatlichen Erwägungen ausserhalb des Gesichtskreises derselben liegen, so ist auch die Betheiligung

wenigstens des erkennenden Gerichtes nicht räthlich, weil dasselbe möglicherweise nicht ganz unbefangen ist, auch die wünschenswerthe strenge Einhaltung der Gesetzesanwendung doch immerhin einige Noth dabei leiden würde. Wenn ein Eingriff in die Selbstständigkeit und den gesetzlichen Wirkungskreis der Gerichte aus Gründen des allgemeinen Staatswohles nöthig ist, so erscheint es unbedingt besser, sie selbst nicht dazu mitwirken zu lassen. Mag daher auch etwa keine Einwendung dagegen zu machen sein, dass das erkennende Gericht gutachtlich von dem Staatsoberhaupte vernommen wird über die rechtliche Lage eines Straffalles und über die Gründe, welche seinem Ausspruche zu Grunde lagen: so ist doch die Entscheidung darüber, ob eine Begnadigung an der Stelle sei, im Wesentlichen einer anderen Auffassung zu entnehmen, als derjenigen, welche die Gerichte befolgen und befolgen sollen, und kann ihnen daher eine Mitwirkung nicht wohl übertragen werden.

Unter diesen Umständen bleibt somit nicht wohl eine andere Einwirkung gegen bewusst schlechte Beweggründe des Staatsoberhauptes bei einer Begnadigung übrig, als dafür zu sorgen, dass es wenigstens an einem unbefangenen Rathe nicht fehle, und dass die sittliche, vielleicht selbst die rechtliche Verantwortlichkeit für den Act der Staatsgewalt einer geeigneten Person zufalle, um diese zu möglichstem Widerstreben zu veranlassen. — Beides wird nun durch die Bestimmung erreicht, dass grundgesetzlich jeder Begnadigungsfall vor dem Ausspruche des Staatsoberhauptes zu einem Gutachten verstellt sein muss, und zwar, wie oben bereits aus anderen Gründen als zweckmässig erkannt wurde, dem Justizministerium, und in besonders wichtigen Fällen auch noch dem Staatsrathe. Kann auch allerdings die Verantwortlichkeit des letzteren nicht hoch in Anschlag gebracht werden, weil ein zahlreiches Collegium weder rechtlich noch sittlich mit grosser Wirksamkeit zur Rechenschaft zu ziehen ist: so ist doch theils sein Rathschlag von um so grösserer Bedeutung, theils bleibt immer die Verantwortung des Ministers, dessen Contrasignatur als Bedingung der Gültigkeit einer Begnadigung angeordnet ist. Unter allen Umständen übernimmt er bei jeder zu rechtfertigenden Begnadigung die sittliche und politische Verantwortung durch sein Verbleiben im Amte und durch seine Unterschrift; und selbst eine rechtliche Verantwortlichkeit kann in Staaten mit Volksvertretung hieraus folgen, wenn eine bestimmte Begnadigung nur mit Verletzung einer Amtspflicht zu Stande kam. — Dass dieses Mittel keine unbedingte Sicherheit gewährt, indem möglicherweise ein Rath nicht beachtet werden, ein Justizadministrator keine hinreichende Festigkeit entwickeln kann, ist allerdings zuzugeben; allein mannchfach wird es doch Hülfe gewähren, und schlimmsten Falles liegt eben einer der leider nicht so ganz seltenen Fälle vor, in welchen der mögliche Missbrauch einer staatlichen

Einrichtung nicht vollständig beseitigt werden kann, das heisst eine Folge menschlicher Unvollkommenheit [1]).

3. Fälle eines unmittelbaren physischen Zwanges zur Erpressung einer Begnadigung können selbstredend in Zuständen, in welchen irgend noch Ordnung und Achtung vor den Gesetzen und den Staatsgewalten besteht, nicht vorkommen, wenigstens nicht mit einem schliesslichen Erfolge. Wo aber die Bande des Gesetzes so gelockert und die Macht der Staatsgewalt so klein oder so gebrochen ist, dass etwas der Art nicht zu den Unmöglichkeiten gehört, da helfen wohl auch schützende und vorbeugende Massregeln nichts. Diese Unterstellung mag somit füglich unbesprochen bleiben. — Wohl aber kommen Fälle eines sittlichen und politischen Zwanges auch in äusserlich geordneten Zuständen vor, und zwar diese nicht einmal ganz selten. Es begibt sich z. B., dass eine Ständeversammlung eine Amnestie in politischen Dingen leidenschaftlich verlangt, während der Regierung die Verhältnisse noch keineswegs dazu angethan scheinen, eine allgemeine Straflosigkeit eintreten zu lassen. Oder es können Bittschriften aus allen Theilen des Landes, vielleicht unterzeichnet von vielen Tausenden von Parteien und Betheiligten, zuwege gebracht und dadurch die Person des Staatsoberhauptes einer unmittelbaren Berührung mit leidenschaftlicher Aufregung blossgestellt werden. Es ist nicht undenkbar, dass selbst fremde Regierungen ihren Einfluss geltend machen, während die einheimische Staatsgewalt schon in einer solchen Verwendung, noch mehr aber in der Gewährung des Verlangens, eine Schwächung ihrer Rechte und ihrer Stellung und eine Begünstigung feindseliger Einflüsse erblicken muss. Endlich ereignet es sich sogar häufig, dass die Tagespresse Begnadigung Einzelner oder ganzer Kategorieen mit Ungestüm, immer wieder und in den bestimmtesten

1) Wenn Köstlin, System, Bd. I, S. 642, eine Verantwortlichkeit des Justizministers nur bei der Abolition, nicht aber auch bei Begnadigung i. e. S. einräumen will: so hat er zwar die Vorschriften einzelner Gesetze, z. B. der württembergischen V.U., für sich; allein durchschlagend ist wenigstens sein Grund nicht. Er nimmt nämlich an, dass bei Begnadigungen die Sittlichkeit, bei Abolitionen die Politik den Schwerpunct bilden, letztere auch gefährlicherem Missbrauche ausgesetzt seien. Dass Ersteres nicht ausschliesslich der Fall ist, sondern auch bei einfachen Begnadigungsfällen Zweckmässigkeitsgründe bestimmend sein können, ist schon wiederholt hervorgehoben worden; und warum bei Abolitionen nicht auch die höhere Idee der Gerechtigkeit sollte die Veranlassung geben können, ist nicht einzusehen. — Im Uebrigen ist das Verlangen nach einer Verantwortlichkeit des Justizministers mannchfach ausgesprochen; so z. B. von Mittermaier, N.Arch., Bd. III, S. 151; Plochmann, Begnadigungsrecht, S. 70 fg.; Guizot, De la peine de mort, ch. 10. Und wenn Klenke, Begnadigungsrecht, Magazin f. hannov. Recht, 1851, S. 77 fg. die Contrasignatur des Ministers nur als einen Ausdruck seiner Ueberzeugung betrachtet wissen will, dass der Begnadigungsact unbedenklich sei, sich gegen eine Beschränkung der persönlichen landesherrlichen Prärogative verwahrt: so ist nicht recht einzusehen, was hiermit staatsrechtlich gesagt sein soll. Natürlich muss der Minister bei einem von ihm unterzeichneten Erlasse nichts Bedenkliches gefunden haben: allein die Frage ist, ob er für seine Mitwirkung zu einem von den Ständen für unnöthig oder gar verderblich erachteten Eingriffe in die Rechtspflege zum mindesten politisch verantwortlich sei, d. h. eine Beschwerde von Seiten der Volksvertretung gegen ihn müsse erhoben werden können? Und diese Frage ist zu bejahen.

Formen verlangt, dadurch aber auf die Dauer der Regierung im In- und Auslande den Vorwurf der Härte und Unversöhnlichkeit zuzieht, die öffentliche Meinung ernstlich gegen sie aufreizt. Eine vollständige Verhinderung aller dieser Formen des Drängens ist natürlich unmöglich, da solches immer nur als Bitte, als wohlgemeinter Rath, als dankbar zu erkennende Warnung auftritt, nur die brutalste Gewaltherrschaft aber Aeusserungen solcher Art von Hause aus verbieten kann. Da es nun aber kindisch wäre, alle Nöthigungsversuche als wirklich wohlgemeint anzunehmen und in der Gewährung unter allen Umständen einen Nutzen zu sehen, vielmehr sehr häufig unter den anscheinend harmlosen Bitten entschieden staatsgefährliche Absichten verborgen sind, zum mindesten Kopflosigkeit störend eingreifen würde in nothwendige Massregeln: so muss wenigstens dafür gesorgt werden, dass der Zweck vereitelt wird. Diess kann nun aber dadurch geschehen, dass die Person des Staatsoberhauptes der unmittelbaren Berührung mit den Bittenden entzogen, das heisst dass eine Verweigerung nicht als von ihm persönlich ausgehend, wenigstens nicht als in seinem üblen Willen allein begründet erscheint. Hierzu aber genügt wieder die Festhaltung der oben bereits aus mehreren anderen Gründen vorgeschlagenen Einrichtung eine Begutachtung der Begnadigungsgesuche nicht nur durch das Justizministerium, sondern auch in wichtigeren Fällen — und ein solcher liegt hier vor — durch einen Staatsrath. Hoffentlich nämlich werden die zu solchen Stellen berufenen Staatsmänner die Pflichttreue und den Muth besitzen, ungerechtfertigtem oder gar hinterlistigem und gefährlichem Andrängen entgegenzutreten und die Gewährung zu missrathen. Dass ein Theil der Unbeliebtheit bei solchem Verhalten auf sie fallen wird, ist freilich unzweifelhaft; allein es ist, abgesehen von der sittlichen Pflicht der Uebernahme, der Antheil des Einzelnen leichter zu tragen, und sind überhaupt solche Räthe weniger persönlich blossgestellt als das Staatsoberhaupt selbst. Nicht selten wird sogar die blosse Thatsache, das die Verweigerung der Bitte von den verfassungsmässigen Behörden missrathen worden sei, die Aufregung mehr oder weniger beruhigen und die nur künstlich Hineingezogenen zum Nachdenken bringen. Nöthigen Falles kann auch die Begründung der Abrathung öffentlich bekannt gemacht und dadurch die Stimme der Vernünftigen und Urtheilsfähigen gewonnen werden. Namentlich in repräsentativen Demokratieen, welche das Begnadigungsrecht einem nur zeitweise gewählten obersten Beamten übertragen haben, ist eine Verfassungsbestimmung, durch welche in allen Fällen ein vorgängiges Gutachten, vielleicht sogar eine Mitwirkung eines Staatsrathes, angeordnet wird, von offenbarstem Nutzen, um nicht zu sagen unbedingt nothwendig [1]). — Im Uebrigen

1) Nur eine Unbekanntschaft mit dem täglichen Verlaufe der Dinge in Nordamerika macht es erklärlich, wenn De Candolle, Dissert. s. l. droit de grace. Gen., 1829, S. 25,

ist hier wohl auch noch die Bemerkung an der Stelle, dass es weder klug noch sittlich gerechtfertigt ist, wenn sonst verständige und vaterlandsliebende Bürger einem verkehrten oder gar offenbar schädlichen Treiben solcher Art unthätig zusehen, der Regierung die alleinige Abwehr überlassend. Besonders muss es einleuchten, dass einflussreiche Tagesblätter sich einen schweren Fehler, wohl ein sittliches Vergehen zu Schulden kommen lassen, wenn sie einem auf Brechung der Staatsgewalt berechneten Verlangen nach Amnestieen u. dgl. nicht männlich entgegentreten, vielleicht sogar aus Schlaffheit und falscher Bemühung um Gunst der Menge es zu unterstützen scheinen. Da in solchen Fällen die anscheinende Allgemeinheit der öffentlichen Meinung zur Schau getragen und als hauptsächlichster Grund der Gewährung geltend gemacht wird, so ist das beste Mittel zur Zerstörung der üblen Absicht eine thatsächliche Lieferung des Beweises, dass keineswegs Jedermann mit dem Verlangen einverstanden ist. Freilich gehört hierzu nicht bloss politische Bildung, sondern auch bürgerlicher Muth, welch letzterer bekanntlich nicht eben immer und bei allen Völkern vorhanden zu sein pflegt.

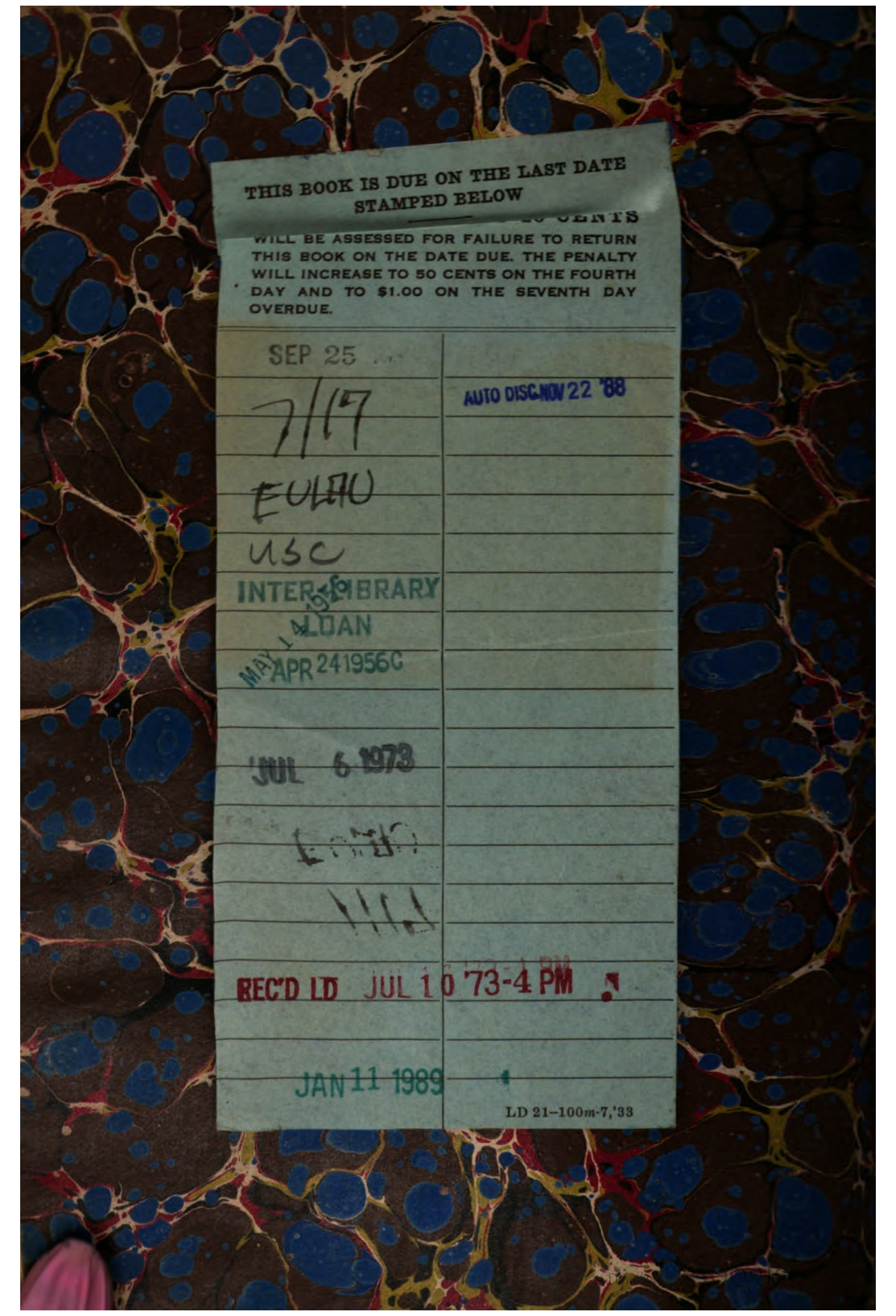
4. Endlich ist auch noch von den Fällen zu reden, in welchen eine Begnadigung an der Stelle wäre, derselben aber Hindernisse entgegentreten. Gegen eine bewusste Absicht des Staatsoberhauptes, von seinem Begnadigungsrechte in einem bestimmten Falle keinen Gebrauch machen zu wollen, ist natürlich eine Nöthigung nicht möglich; und selbst wenn sie möglich wäre, dürfte sie nicht eingerichtet werden, damit sie nicht in den eben erörterten Missbrauch umschlage. Es kann hier also nichts geschehen, als dass wenigstens jeder Fall, der sich zu einer Begnadigung zu eignen scheint, wirklich zur Kenntniss des Inhabers der Staatsgewalt gelangt. Hierzu sind nun aber folgende Massregeln erforderlich. — Zunächst muss es gesetzlicher Grundsatz sein, dass kein Strafurtheil, gegen welches ein Begnadigungsgesuch eingereicht werden will, vollzogen werden darf, ehe über die Bitte an massgebender Stelle entschieden ist. Damit einer Seits die Rechtspflege nicht in unnöthiger und verderblicher Weise gehemmt werde, ist zur Ueberlegung, ob eine Bitte eingereicht werden wolle, und zur wirklichen Uebergebung derselben eine peremtorische Frist festzustellen, welche nur kurz zu sein braucht, da die Entscheidung kein langes Bedenken erfordert und überdiess bei späterer Reue immer wieder auf die Bitte verzichtet werden kann; anderer Seits aber ist, damit Unkenntniss nicht von der Wohlthat ausschliesse, bei der Eröffnung jedes Strafurtheiles eine Belehrung über das Begnadigungsrecht und über die Frist beizufügen. —

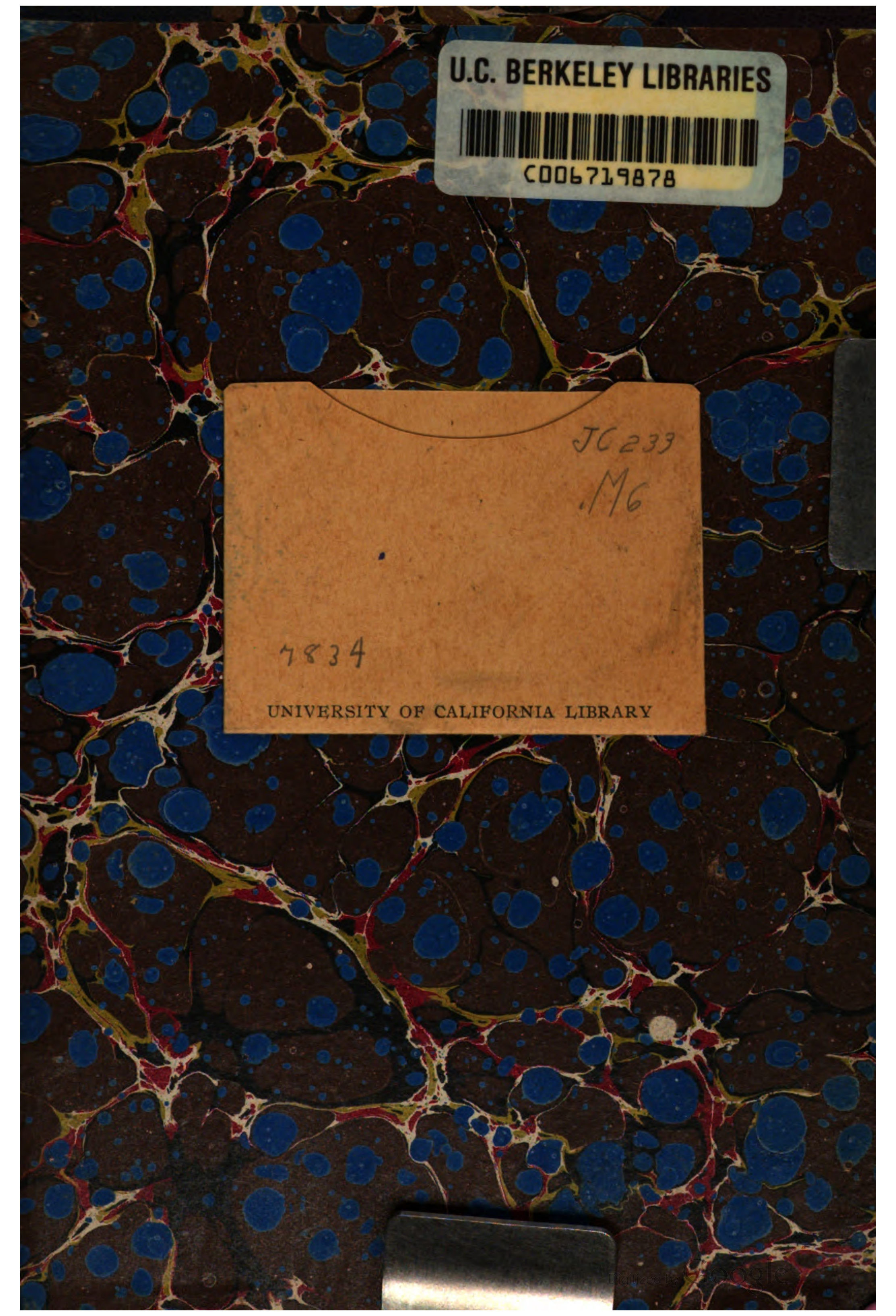
---

der Meinung ist, einzelnstehende und nur auf eine bestimmte kürzere Zeit erwählte oberste Beamte einer Republik würden ein ihnen ausschliesslich überlassenes Begnadigungsrecht niemals benützen aus Scheue vor der Verantwortlichkeit. Gerade im Gegentheile ist übermässiger und oft unverantwortlicher Gebrauch durch die Erfahrung nachgewiesen.

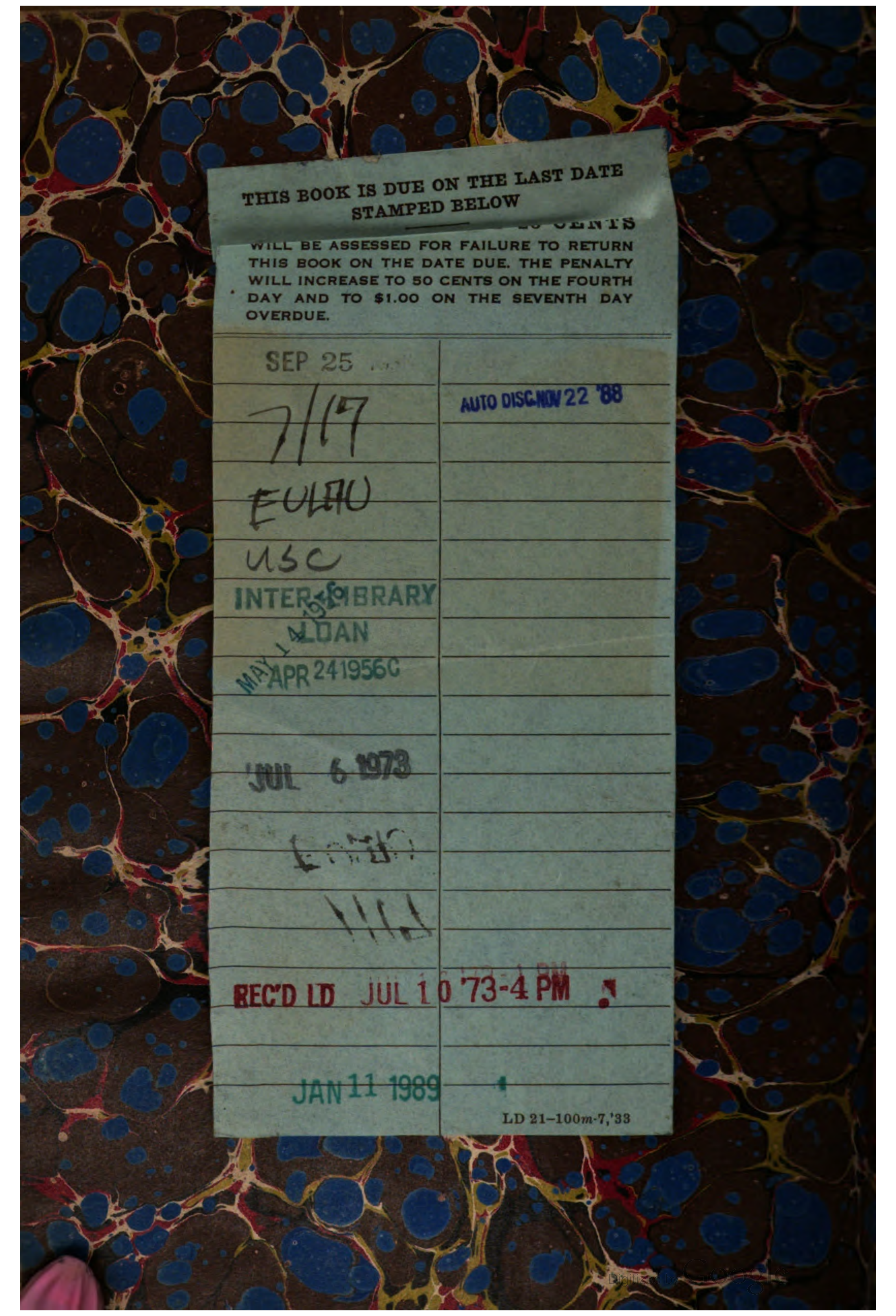


Zweitens ist es wünschenswerth, dass die Gerichte in allen Fällen, in welchen sie selbst und auch ohne Bitte des Verurtheilten die Ausübung einer Begnadigung für wünschenswerth erachten, das Recht und die Pflicht haben, hiervon Anzeige bei dem Justizministerium zu machen, indessen aber den Vollzug der in Frage stehenden gerichtlichen Handlung zu unterlassen. Namentlich hätte dieses stattzufinden in Fällen, bei welchen eine Abolition an der Stelle zu sein scheint, und müsste also hier der Beginn, beziehungsweise die Fortsetzung, einer gerichtlichen Untersuchung zunächst unterbleiben. Begreiflicherweise ist das betreffende Gericht alsbald davon in Kenntniss zu setzen, wenn der Regent eine Begnadigung nicht bewilligt, somit das gesetzliche Verfahren seinen Fortgang ungestört zu nehmen hat. — Ferner ist es nothwendig, dass in solchen Fällen, in welchen ein vollzogenes Urtheil nicht wieder aufgehoben oder gemildert werden könnte, die Regierung von der Erlassung desselben möglichst schleunig in Kenntniss gesetzt wird, auch wenn das Gericht in den concreten Verhältnissen keinerlei Veranlassung zu einer Begnadigung erblickt. Diess ist denn namentlich der Fall bei Todesurtheilen. Da jedoch der Zweck der Benachrichtigung schon erfüllt ist, wenn ein Gnadengesuch von Seiten des Verurtheilten gestellt wird, so bezieht sich selbstredend dieser Auftrag an die Gerichte nur auf die (ohne Zweifel sehr seltenen) Verurtheilungen, gegen welche der Hinzurichtende nicht schon selbst sich zu schützen versucht. — Endlich erscheint es noch als zweckmässig und billig, auch die Empfehlungen zu einer Begnadigung, welche von Geschworenen ausgehen sollten, immer zur Kenntniss des Staatsoberhauptes zu bringen. Von einer rechtlichen Verpflichtung, einer solchen Empfehlung Folge zu geben, kann freilich keine Rede sein, und es müssen die in der Sache liegenden Gründe nicht weniger gründlich untersucht werden, als wenn die Begnadigung von irgend einer anderen Seite angeregt worden, und schliesslich darf allein der wirkliche Sachverhalt den Ausschlag geben: allein es wäre schon aus dem Grunde unklug, einer solchen Ueberzeugung der Geschworenen nicht eine genaue Berücksichtigung angedeihen zu lassen, weil sonst dieselben, freilich unberechtigterweise, in künftigen Fällen die Sache selbst in die Hand nehmen und eine Freisprechung erklären könnten, während es doch offenbar im Interesse der Rechtsordnung liegt, dass die Gesetze ihre stracke Anwendung erfahren, und eine Begnadigung nur insoferne und insoweit eintritt, als sie wirklich nach genauer und unbefangener Untersuchung sich als gerechtfertigt ergibt.


THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE STAMPED BELOW
WILL BE ASSESSED FOR FAILURE TO RETURN THIS BOOK ON THE DATE DUE. THE PENALTY WILL INCREASE TO 50 CENTS ON THE FOURTH DAY AND TO $1.00 ON THE SEVENTH DAY OVERDUE.
SEP 25
7/17
EULAU
USC
INTER-LIBRARY LOAN
APR 24 1956 C
JUL 6 1973
REC'D LD JUL 10 '73-4 PM
JAN 11 1989
AUTO DISC.NOV 22 '88
LD 21-100m-7,'33



U.C. BERKELEY LIBRARIES
C006719878
JC233
.M6
7834
UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY



THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE STAMPED BELOW
WILL BE ASSESSED FOR FAILURE TO RETURN THIS BOOK ON THE DATE DUE. THE PENALTY WILL INCREASE TO 50 CENTS ON THE FOURTH DAY AND TO $1.00 ON THE SEVENTH DAY OVERDUE.
SEP 25
AUTO DISC.NOV 22 '88
INTER-LIBRARY LOAN
APR 24 1956 C
JUL 6 1973
REC'D LD JUL 10 '73-4 PM
JAN 11 1989
LD 21-100m-7,'33

